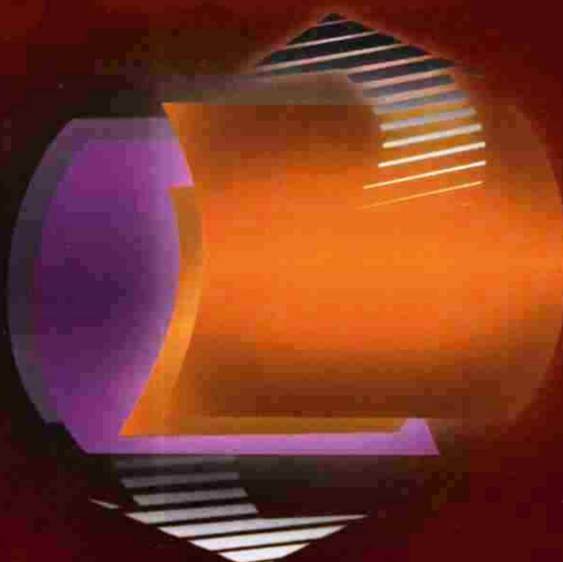
پژوهشکده مطالعات راهبردی
غیر انتفاعی

ماهیت متحول سیاست خارجی



نویسنده : کریستفر هیل
ترجمه : علیرضا طیب / وحید بزرگی

ماهیت متحول

سیاست خارجی

تألیف:

کریستوفر هیل

ترجمه:

علیرضا طیب

دکتر وحید بزرگی

(استادیار مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی)

پژوهشکده مطالعات راهبردی

۱۳۸۷

Hill, Christopher
هیل، کریستوفر، ۱۹۴۸
ماهیت متحول سیاست خارجی / تألیف کریستوفر هیل؛ ترجمه علیرضا طیب، وحید بزرگی. -- تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۷.
۴۰۶ ص.: نمودار (پژوهشکده مطالعات راهبردی؛ ۹۱. سیاست؛ ۳۰)
ISBN: 978-964-6946-95-8 : ۵۲۰۰۰ ریال
فهرستنویسی براساس اطلاعات فیپا.
به صورت زیرنویس
عنوان اصلی:
The changing politics of foreign policy
۱. روابط بین‌المللی -- جنبه‌های سیاسی -- جنبه‌های روانشناسی. الف. طیب، علیرضا، ۱۳۳۹ -، مترجم، بزرگی، وحید، ۱۳۴۱ - مترجم. ب. پژوهشکده مطالعات راهبردی. ج. عنوان.
۲ م ۹ هـ /JZ ۱۲۵۳ ۳۲۷/۱
کتابخانه ملی ایران ۱۱۶۱۰۲۸

این کتاب ترجمه‌ای است از:

Christopher Hill, The Changing Politics of Foreign Policy, Palgrave, 2003.

ماهیت متحول سیاست خارجی

تألیف: کریستوفر هیل
مترجمان: علیرضا طیب، وحید بزرگی
ناشر: پژوهشکدهٔ مطالعات راهبردی
نوبت چاپ: اول، ۱۳۸۷
تیراژ: ۲۰۰۰
طراحی جلد: امور هنری سرمشق
حروفچینی و صفحه‌آرایی: مرضیه خطیبی
چاپ و صحافی: متیران
بها: ۵۲۰۰۰ ریال

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۶۹۴۶-۹۵-۸ ISBN: 978-964-6946-95-8

نشانی: تهران- صندوق پستی ۱۴۵۵-۵۱۸۹

فصل سوم- بازیگران: تصمیم‌گیران مسئول

فصل چهارم- کارگزاران: دیوان سالاری و افزایش مناسبات خارجی

فصل پنجم- عقلانیت در سیاست خارجی

فهرست مطالب

بخش اول: کارگزاری

فصل اول- سیاست خارجی در روابط بین‌الملل

فصل دوم- ابعاد سیاسی سیاست خارجی

بخش دوم: محیط بین‌المللی

فصل هشتم- صورت بندیهای جدید فراملی

بخش سوم: مسئولیت

فصل نهم- سرچشمه‌های داخلی سیاست خارجی

فصل دهم- موکلان سیاست خارجی

فصل یازدهم- هدف سیاست خارجی: اقدام، انتخاب و مسئولیت

سخن ناشر

نویسنده در کتاب حاضر دو هدف را دنبال می‌کند: نخست آنکه، دست‌اندرکاران و خوانندگان عمومی که کتاب حاضر را مطالعه می‌کنند، بدانند یک چارچوب تحلیل سودمند وجود دارد که می‌تواند به آنها در فهم و شناخت پدیده‌ها و رویدادهای خاص و مسائل ناشی از آن - نظیر نقش رسانه‌ها یا تأثیر سیاست داخلی - کمک کند و دوم اینکه، به افراد دانشگاهی نشان می‌دهد سیاست خارجی از مهمترین حوزه‌های سیاسی و نظری است که مطالعات جدیدی می‌طلبد.

در این میان، اهمیت سیاست خارجی در زندگی سیاسی امروز بیش از هر زمان دیگری شده است. در واقع می‌توان گفت این حوزه به یکی از حوزه‌های اصلی مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مردم سالارانه تبدیل شده است. این اهمیت در کشور ما نیز روشن و پیداست. پژوهشکده مطالعات راهبردی با توجه به درک و اهمیت این موضوع برای تصمیم‌گیران حوزهٔ سیاست خارجی کشورمان، تلاش می‌کند متونی علمی، دانشگاهی و کاربردی را تولید و ترجمه کند. کتاب حاضر نیز نوشته کریستوفر هیل از متخصصان این حوزه است. این پژوهشکده ضمن تشکر و قدردانی از مترجمان که تلاش کرده‌اند ترجمه روان و دقیقی از متن ارایه دهند، از آثار تولیدی اندیشمندان این حوزه برای دریافت و انتشار استقبال می‌کند.

معاونت پژوهشی

سخن مترجمان

وجود مقدمه ناشر و مقدمه نویسنده، مترجمان را از نوشتن یک پیشگفتار جداگانه بی‌نیاز می‌سازد. از این رو، فقط به ذکر چند نکته درباره نحوه ترجمه کتاب حاضر بسنده می‌کنیم. نخست اینکه مقدمه و فصلهای اول تا سوم به خامه وحید بزرگی و بقیه کتاب نیز به قلم علیرضا طیب ترجمه شده است. در ترجمه نیز مترجمان برای یکدست شدن متن فارسی و برابر نهادهای به کار رفته، تا حد امکان باهم تبادل نظر مستمر داشته‌اند. برای اطلاع خوانندگان و رفع ابهامات احتمالی نیز هرجا لازم بوده، برابر نهادهای انگلیسی در پایین صفحات آورده شده است. از این گذشته مترجمان در روند ترجمه متن کتاب، برای رعایت کامل امانت در ترجمه از هرگونه دخل و تصرف در نظرات نویسنده کتاب پرهیز نموده‌اند که مسلماً این به معنی تأیید کلیه دیدگاهها و نظرات نویسنده نیست.

در پایان امیدواریم ترجمه این کتاب کمکی هرچند کوچک به شناخت علمی عرصه سیاست خارجی و برطرف شدن کاستی‌های بارزی کند که در سیاست میهن عزیزمان وجود دارد.

علیرضا طیب- وحید بزرگی

مقدمه

از نظر اهل مطالعه، سیاست خارجی موضوع قلم فرسایی روزنامه‌نگاران، دیپلماتهای بازنشسته و وزیرانی است که می‌خواهند نامشان در تاریخ ثبت شود. قطعاً، از نوشته‌های این افراد با تجربه که در کوران نشستها، کشمکش‌ها و تبانی‌های بین‌المللی قرار داشته‌اند، مطالب زیادی می‌توان آموخت. ولی از میان منابع دانشگاهی هم متونی وجود دارند که کاملاً به سیاست خارجی اختصاص دارند. این متون در پنجاه سال اخیر تحت عنوان "تحلیل سیاست خارجی" بسیار توسعه یافته و در حوزه عمومی "روابط بین‌الملل" - یکی از بستگان نزدیک علم سیاست- جای خود را باز کرده‌اند.

برخی از مفاهیم به کاربرد در تحلیل سیاست خارجی به واژگان سیاست عمومی راه یافته‌اند (مفاهیمی چون "مهار و مدیریت بحران"[1]، "بدفهمی یا سوءبرداشت"[2] و حتی "تفکر گروهی"[3])، ولی تحلیل سیاست خارجی تا حد زیادی ملک طلق عده‌ای خاص باقی مانده است. شگفت این که تحلیل سیاست خارجی در حدود یک دهه اخیر تاوان این درون‌گرایی خود را پس داده است و بسیاری از محققان نسل جدید، سیاست خارجی را منحصر به نظام منسوخ وستفالیایی متشکل از دولتهای ملی و اهمیت نظری آن را رو به زوال دانسته‌اند.

در کتاب حاضر استدلال می‌شود که این تصور، قابل درک ولی نادرست است و اکنون اهمیت سیاست خارجی برای زندگی سیاسی ما از هر زمان دیگری بیشتر است. دلیل این است که در دنیایی که واقعیت و افسانه جهانی شدن باعث محو و پنهان شدن مراکز تصمیم‌گیری و آشفته شدن بحث درباره مشارکت مردم سالارانه گشته است، سیاست خارجی یکی از

---

1. Crisis- management

2. misperception

3. groupthink

حوزه‌های اصلی مسئوولیت پذیری و پاسخگویی مردم سالارانه است. بنابراین، کتاب حاضر دو هدف دارد: نخست، دست‌اندرکاران و خوانندگان عمومی که کتاب حاضر را می‌خوانند، قانع شوند پیشاپیش یک چارچوب تحلیل سودمند وجود دارد که می‌تواند به آنها برای فهم و شناخت پدیده‌ها و رویدادهای خاص و مسائل ناشی از آنها- مانند نقش رسانه‌ها یا تأثیر سیاست داخلی- کمک کند و دوم؛ به افراد محافل دانشگاهی نشان داده شود سیاست خارجی از مهمترین حوزه‌های سیاسی و نظری است که مطالعه جدیدی می‌طلبد.

سیاست خارجی در مفهوم گسترده آن به این مسئله اساسی می‌پردازد که گروه‌های سازمان‌یافته- و حداقل تا حدودی بیگانه با یکدیگر- چگونه با هم ارتباط برقرار می‌کنند. طبیعی است ماهیت این گروهها و روابط متقابل میان آنها تغییر می‌کند و کتاب حاضر درپی بررسی تأثیر تحولات اخیر است، ولی در مورد مسئله محوری شیوۀ همزیستی جوامع- جدایی و پیوند همزمان آنها و آمیختگی همزمان خصومت شدید و همکاری منظم میان آنها- تداوم و شباهت زیادی در تاریخ مکتوب دیده می‌شود. به دلایل زیادی می‌توان گفت این مسئله که مضمون اصلی حوزۀ گسترده‌تر روابط بین‌الملل نیز هست، در آینده مضمون اصلی بسیاری از داستانها، وقایع و دستاوردهای بزرگ نیز خواهد بود، درست همان طور که وجه مثبت آن را در گذار مسالمت‌آمیز از عصر پیمان ورشو و وجه منفی آن را در حوزه بالکان دیدیم. تا زمانی که "حکمرانی یا مدیریت جهانی"[1] شکلی پایدار و یکپارچه نیابد و نهادهای بین‌المللی به راستی مسئولیت تأمین رفاه یک جامعه واقعی را به عهده نگیرند، هر دو گروه شهروندان و سیاستمداران به اشکال مختلف و به درجات متفاوت همچنان با مشکلات و معضلات ناشی از وجود ویژگی "خارجی بودن"[2] درگیر خواهند بود.

در واقع اکنون به همان میزان که امور بین‌الملل بیش از گذشته در زندگی روزمرۀ مردم تأثیر می‌گذارد، احتمالاً تقابل امور "داخلی"[3] و "خارجی" باعث بروز مسائلی بیشتر- و نه کمتر- از گذشته خواهد شد.

کاری که می‌خواهیم انجام دهیم، کار سنگین و دلهره‌آوری است، چرا که با گستردگی زیاد و در عین حال با خطر فدا شدن عمق و ژرفا همراه است. کار ما مقایسه‌ای و جهانشمول

---

1. global governance
2. foreignness
3. domestic

خواهد بود، گو این که هر تلاشی برای نوشتن در مورد سایر پدیده‌های اجتماعی مهم مانند جنگ یا فقر نیز چنین خصلتی خواهد داشت. اولویت نخست، باید استفاده از یک چارچوب تحلیلی مرجع[1] باشد که در مورد کلیهٔ حالتهای پدیده مورد مطالعه به کار رود، گرچه این چارچوب ما را بیشتر به سوی تفاوتها و نه شباهتهای موجود در شیوه‌های مختلف هدایت سیاست خارجی سوق می‌دهد، باید در مرحلهٔ نخست به تجزیه و تحلیل مفاهیم و فرآیندهای ضروری این چارچوب بپردازیم. در واقع نباید دچار انتزاع بیش از حد شویم و به همین دلیل در سرتاسر کتاب از مثالهای واقعی در مورد بسیاری از کشورها و دوره‌ها استفاده خواهد شد. برگرفتن یک رویکرد تاریخی اجتناب‌ناپذیر است، ولی مضمون کتاب حاضر را ماهیت متحول سیاست خارجی معاصر تشکیل می‌دهد.

بر این اساس، هرچند به وقایعی از کل قرن بیستم اشاره می‌کنیم، عمدتاً روی دورهٔ پس از جنگ جهانی دوم تکیه خواهیم کرد؛ یعنی دوره‌ای که در آن دولتهای جدید بسیاری در پی استعمارزدایی پدید آمدند و دولتهای قدیمی روشهای تازه‌ای برای هماهنگی سیاست خارجی خود در پیش گرفتند. حوزه تخصصی نویسنده و مضمون متون جدید طبعاً باعث می‌شود مثالهای ما غالباً به اروپای غربی و آمریکای شمالی مربوط باشد، ولی درعین حال سعی شده است به مناطق دیگر نیز اشاره شود.

با توجه به گستردگی موضوع و دور شدن تدریجی متون روابط بین‌الملل از تکیه بر دولت، آن قدر هم تعجب ندارد که پس از شروع تحلیل سیاست خارجی با کتاب *شکل‌گیری سیاست خارجی* نوشته جوزف فرانکل(۱) در سال ۱۹۶۳، کتابهای عمومی معدودی درباره سیاست خارجی نوشته شده است. آثار جالب توجه چندی نوشته شده است (به ویژه آثار جنسون در آمریکا و آثار کلارک و وایت در انگلیس)، ولی کسانی که سیاست خارجی را به تفصیل بررسی کرده‌اند، عمدتاً به مطالعه یک کشور پرداخته یا بر یک نظریه "میانبرد"[2] خاص تکیه کرده‌اند.(۲) در حدود سی‌سال اخیر، آثار موشکافانه و مفصل زیادی از هر یک از این دو نوع نوشته شده است و در کتاب حاضر هم از بسیار از آنها- اگرچه نمی‌گوییم از همه آنها- استفاده کرده‌ایم. جدای از آنها که تاکنون نام برده‌ایم، پژوهشگران بسیاری به درک و شناخت ما از سیاست

1. frame of reference
2. middle-range

خارجی، چه در موارد خاص و چه به شکلی کلی‌تر، کمک کرده‌اند.(۳) آنها نیز خود از آثار دانشمندان بزرگ سایر رشته‌های علوم اجتماعی مانند کنث *بولدینگ*[1] یا هربرت *سایمون*[2] بهره برده‌اند.

با این حال، علاوه بر جوزف *فرانکل*، دو شخصیت دیگر هم سهمی اساسی در کتاب حاضر داشته‌اند. در آثار *استنلی هوفمان* و *آردنولد ولفرز*، تحلیل موشکافانه با نوعی توجه انسانی به پیامدهای غالباً فاجعه‌آمیز سیاست خارجی تلفیق شده است.(٤) این دو طبعاً به وجود نوعی پیوند ذاتی بین بحثهای مربوط به قدرت، فرایند و ارزش باور دارند و تکیه بیش از حد روی تفکیک واقعیت و ارزش نکرده‌اند، در عین حال کاملاً زبانی بیطرفانه به کار می‌برند. از نظر آنها، برای تحلیل هوشمندانه سیاست، کار تجربی و نظریه سیاسی، هر دو لازم است و به همین دلیل کار آنها را نمی‌توان نادیده انگاشت و همچنان می‌توان از آثار آنها الهام گرفت.

تحلیل، مهارت اصلی هوفمان و ولفرز و در عین حال واژه اصلی در عبارت "تحلیل سیاست خارجی" است. تحلیل فقط به معنای تجزیه سیاست خارجی به اجزاء، مفاهیم و فرایندهای تشکیل‌دهنده آن و بررسی تأثیر محیط‌های مختلف آن نیست. تحلیل معنایی به تحلیل روانی یا روانکاوی[3] شبیه است یعنی تلاش برای دستیابی به معانی عمیق‌تر از معانی ظاهری و شناخت اعمال و کنشها[4] براساس بازتعریف[5] مداوم بازیگران و کنشگران[6] از خودشان در جریان تعامل و کنش متقابل[7] با دیگران.

بررسی و شناخت تعامل و در واقع تداخل و همپوشی عوامل داخلی و خارجی رفتار از اهمیتی اساسی برای هرگونه شناخت نوین از عملکرد سیاست خارجی برخوردار است، درست همان طور که برای شناخت رفتار یک فرد باید به بررسی تعامل دو دنیای درون و برون او

1. Kenneth Boulding
2. Herbert Simon
3. psychoanalysis
4. actions
5. redefine
6. actors
7. interaction

پرداخت. در عالم سیاست خارجی، آن چه مطرح است، روابط دولتها با یکدیگر و همچنین روابط دولتها با انواع گوناگون بازیگران فراملی در حوزه‌های موضوعی[1] مختلف در یک نظام بین‌المللی چند سطحی[2] و بسیار ***رنگارنگ*** است. درک و شناخت شیوهٔ برگرفتن، اجرا و در نهایت تغییر تصمیمات مربوط به سیاست خارجی چیزی نیست که به کمک یک نظریه واحد- چه رسد به تعمیم براساس یک تجربه واحد- مقدور باشد. برای این کار باید پیچیدگی و غنای حوزهٔ سیاست خارجی را دریابیم، بدون این که فرض اساسی علوم اجتماعی را فراموش کنیم؛ در جهان، نظم وجود دارد و این نظم را می‌توان به گونه‌ای منظم مشاهده کرد. پذیرش این امر بدین معناست که پویایی سیاسی سیاست خارجی از دو وجه برخوردار است: یکی نظام بین‌المللی که به آرامی ره می‌پوید و دیگری بازیگران درون این نظام که حرکاتی برق‌آسا و گاه پیش‌بینی‌ناپذیر دارند. تعامل این دو وجه است که موضوع گسترده، پیچیده ولی جذاب کتاب حاضر را تشکیل می‌دهد.

1. issue-areas
2. multi- level

بخش اول:

کارگزاری

فصل اول

سیاست خارجی در روابط بین‌الملل

از نظر افراد غیردانشگاهی، "سیاست خارجی" یکی از جنبه‌های بدیهی- و گرچه معمولاً دور و دست نیافتنی- دنیای سیاست است. بیشتر افراد در اکثر کشورها به راحتی وجود سیاست خارجی را می‌پذیرند که عبارت است از آن چه یک دولت در برابر دولتهای دیگر یا همراه آنها انجام می‌دهد؛ ولی بسیاری از متخصصان با تردید زیادی به این برداشت رایج می‌نگرند. همان طور که مفاهیم حاکمیت و استقلال دولت در دهه‌های اخیر مورد تردید قرار گرفته است، این تصور نیز منسوخ و حتی خام به نظر می‌رسد که یک حکومت می‌تواند یک رشته اقدامات مشخص را (چه رسد به یک رشته راهبردی مشخص) برای تعامل با جهان خارج در پیش گیرد. به تفکیک داخل و خارج و تقسیم مسائل به دو دسته داخلی و خارجی از دیدگاههای مختلف مفهومی و سیاسی تردید وارد شده است. بدین ترتیب، دوباره بین گفتمان متعارف سیاست توده‌ای مردم سالارانه و گفتمان حرفه‌ای تحلیلگران دانشگاهی شکافی جدی به وجود آمده است.

تلاشهایی برای از بین بردن این شکاف از طریق ترویج عمومی اصلاحاتی مانند "وابستگی متقابل"[1] و "جهانی شدن"[2] انجام گرفته است، ولی از آنجا که هیچ اجماع علمی در مورد آنها

---

1. interdependence

2. globalization

وجود ندارد، تلاشهای مذکور فقط باعث آشفته‌تر و تیره‌تر شدن مسائل شده است. همچنین، این اندیشه که یک جامعه به دلیل زندگی در یک نظام بین‌المللی مشترک باید تا حدودی از آزادی عمل خود چشم‌پوشی کند با واکنشهای ملی‌گرایانهٔ گوناگونی روبرو شده است و گروهها و حتی ملتهای بسیاری معتقدند حیات و بقا مستلزم در پیش‌گیری نوعی سیاست خارجی است که با درجه‌ای از خودخواهی بیرحمانه همراه باشد که حتی برای توماس هابز هم چندان قابل تصور نبود.[۱]

بنابراین، اختلاف موجود بین برداشتهای‌عمومی و حرفه‌ای از سیاست خارجی به تدریج پیامدهای جدی خود را نشان می‌دهد. این پیامدها براثر این واقعیت تشدید می‌شود که خود اندیشه‌گران به سه دسته تقسیم می‌گردند: متخصصان امور یک کشور یا منطقه خاص که هنوز به استفاده از زبان دیپلماسی متعارف تمایل دارند؛ متفکران رشته دانشگاهی روابط بین‌الملل که دچار درون‌گرایی و تأمل دربارهٔ تحول فلسفی این حوزه شده‌اند و "اندیشه‌گران عمومی" رشته‌های دیگر که گاه برای دخالت در مورد مسائل اخلاقی اصلی سیاست خارجی مانند مسئله بوسنی احساس مسئولیت می‌کنند، ولی همه آنها اغلب از تاریخ و نظریه سیاست بین‌الملل بی‌اطلاع هستند. این اختلافات و شکافهای متعدد در بهترین حالت حاکی از آن است که هر کسی ساز خود را می‌زند و گروههای مختلف حرف یکدیگر را نمی‌فهمند و در بدترین حالت بدین معناست که در حوزه سیاست خارجی، فرآیند دموکراسی به شدت به مخاطره می‌افتد.

هدف من در کتاب حاضر این است که شکافهای ناشی از تکنوازیها و تک‌گویی‌ها را تا حدودی برطرف سازم. هدف من رسیدن به نوعی مفهوم‌سازی سیاست خارجی است که هم سودمندی یک موضوع دانشگاهی بی‌توجه به کنشها و تصمیمات را مجدداً آشکار سازد و هم مجادلات عمومی درباره امور بین‌المللی را به سوی درک تعامل دولت و محیط خارجی آن هدایت کند. هدف من در هر دو زمینه اساساً یکی است: شکستن پیوند سیاست خارجی با اشکال خام‌تر واقع‌گرایی- یعنی این فرض که رفتارها فقط با منافع ملی آشکار امکان درک یا هدایت دارند - و نشان دادن این که مردم‌سالاری و کارایی که دو توتم جامعهٔ دوران نو هستند، برای این که در کلی گویی درباره "مدیریت و حکمرانی جهانی" و مانند آن گم نشوند، به برداشت کارآمدی از سیاست خارجی نیازمندند.

سیاست خارجی باید از برداشتهای محدود و ساده‌انگارانه‌ای که معمولاً دربارهٔ آن وجود دارد رها شود و رشته روابط بین‌الملل نیز بعد از حملاتی که در دهه‌های اخیر به واقع‌گرایی صورت گرفته است (حملاتی که ضعف برداشتهای دولت محورانه را نشان داده ولی چیز زیادی به جای آن عرضه نکرده است)، باید به بازسازی برداشتهای خود از کنشگری[1] بپردازد.

هدف کتاب حاضر بازسازی مفهوم سیاست خارجی است و نه دفاع از یک مکتب خاص یا تکیه بر سنّت روش شناختی که روی یک نمونه عالی[2] واحد و یک گفتمان[3] مشترک تأکید می‌کند. بسیاری در مورد کارکرد کنونی سیاست خارجی تردید دارند. در این باره هم سردرگمی زیادی وجود دارد و می‌توان واقعاً انتظار داشت اقدام معناداری در روابط بین‌الملل انجام گیرد و اینکه دولتها، سازمانهای بین‌المللی، گروههای فشار، شرکتها و افراد اکنون باید چه نقشهایی ایفا کنند. پرسشهایی که در اثر بازنگری در سیاست خارجی طبعاً طرح می‌شود (یعنی این که "چه کسی برای چه کسی و با چه تأثیری عمل می‌کند؟") خود تعریف سیاست بین‌الملل را هم در تردید قرار می‌دهد.

تعریف اولیه

بین‌المللی شدن فزایندهٔ بخش زیادی از زندگی روزانه به ویژه در کشورهای توسعه یافته و دارای تجارت گسترده، مسائلی در مورد تعریف و مضمون سیاست خارجی به وجود می‌آورد. آیا باید خود را به آن چه دیپلماتها به یکدیگر می‌گویند محدود کنیم که بسیاری از جالب‌ترین ابعاد سیاست بین‌الملل را از نظر دور می‌سازد یا این که باید دید خود را چنان وسعت بخشیم که تقریباً هرچیزی که از هر بازیگری در صحنه جهانی سر می‌زند در بر گیرد؟ این معمای دشوار دربارهٔ مضمون سیاست خارجی باعث شده است عده‌ای مضمون سیاست خارجی را به حداقل کاهش دهند و ادعا کنند کنشگری و منشأ کنش را در جای دیگری باید جست: انواع گوناگون شرکتهای فراملی. عده‌ای هم مسئله کنشگری را کلاً کنار گذاشته و با سراسیمگی بر

1. agency
2. paradigm
3. discourse

ساختارها تکیه کرده‌اند: توازن قدرت برای نو واقع‌گرایان، رژیمهای بین‌المللی[1] برای لیبرالها و بازار برای بانیان مفهوم جهانی شدن. هر دو واکنش مذکور، نشان‌دهنده نوعی انحراف فکری هستند، چرا که باعث نادیده گرفتن طیف وسیعی از فعالیتهایی می‌شوند که می‌توانند روی زندگی میلیونها نفر تأثیر بگذارند. سیاست خارجی فعالیتهای گوناگونی را در برمی‌گیرد: از میانجیگری *ریچارد هولبروک*[2] در مورد کوسووو[3] گرفته تا کشکمش با روسیه در مورد گسترش ناتو، مذاکرات مربوط به ورود چین به سازمان تجارت جهانی یا میانجی‌گری *نلسون ماندلا* در مورد *کن سارا-ویوا*[4] در نیجریه. سیاست خارجی را نباید یک مفهوم پس‌مانده دانست که معدودی از مسائل "دیپلماتیک" را در برمی‌گیرد.

سیاست خارجی را به طور خلاصه می‌توان بدین شکل تعریف کرد: مجموعه روابط خارجی رسمی یک بازیگر مستقل (معمولاً یک دولت) در روابط بین‌الملل. عبارت "بازیگر مستقل"، پذیرش پدیده‌هایی چون اتحادیهٔ اروپا را میسر می‌سازد؛ روابط خارجی "رسمی"، لحاظ کردن بروندادهای کلیه ساز و کارهای بخشهای حکومتی دولتها یا شرکتها را ممکن و در عین حال از لحاظ کردن همه گونه رابطه و مبادله بین‌المللی جلوگیری می‌کند؛ سیاست [خارجی] به معنای "مجموعه" این روابط رسمی است، زیرا در غیر این صورت، هر کنش و اقدام خاصی ممکن است یک سیاست خارجی مجزا تلقی شود، حال آن که بازیگران معمولاً طالب نوعی انسجام و یکپارچگی در مقابل دنیای خارج هستند. سرانجام، این سیاست خصلتی "خارجی" دارد، زیرا جهان هنوز بیش از آن که یک واحد همگون و یکپارچه باشد به جوامعی مجزا تقسیم شده است. در نتیجه، این جوامع برای رویارویی با خارجیان (یا بیگانگان) از جوانب مختلف، به راهبردهایی نیاز دارند.(۲)

تعریف فعالیتهای سیاسی امری دشوار است و سیاست خارجی هم از این قاعده مستثنی نیست.(۳) حدود تصمیم‌گرایی با انتخاب اقدامات و فعالیت‌های خود، مضمون سیاست خارجی را تعیین می‌کند، ولی اکنون که وزارتخانه‌های امور خارجه انحصار روابط خارجی را در دست

---

1. international regimes
2. Richard Holbrooke
3. kosovo
4. Ken- Sarva- Wiwa

ندارند، این مسئله فقط موضوع را به سطح دیگری منتقل می‌کند؛ یعنی باید ببینیم چه کسانی را باید "تصمیم‌گیران سیاست خارجی" به شمار آورد. در دنیایی که کشمکش‌های بین‌المللی مهمی بر سر قیمت موز یا مهاجرت غیرقانونی رخ می‌دهد، محدودکردن تحلیل سیاست خارجی به روابط موجود میان دستگاههای دیپلماتیک ملی بی‌معناست؛ هرچند این دستگاههای دیپلماتیک می‌کوشند نقشی مرکزی و نظارتی داشته باشند، در عمل باید دیپلماسی موازی همکاران خود در وزارتخانه‌های دیگر را تا حد زیادی بپذیرند. به همین دلیل است که جداسازی "سیاست عالی"[1] از "سیاست عادی"[2] که زمانی رواج داشت، دیگر چندان کارساز نیست.(٤) سیاست عالی- به معنای ستیزه جدی برسر اساسی‌ترین علایق دولتها- به همان اندازه که به سرزمین و خطر حمله نظامی مربوط شود، با همگرایی پولی نیز ممکن است در پیوند باشد. در مقابل، سیاست عادی- به معنای مبادلات عادی که محدوده معینی دارند و به ندرت به حوزه عمومی کشیده می‌شوند- نه تنها می‌تواند در مذاکرات مربوط به حقوق ماهیگیری یا فرود هواپیماها مطرح شود بلکه به همان اندازه و شاید هم بیشتر ممکن است در چارچوب چند جانبه‌گرایی سازمان ناتو یا سازمان امنیت و همکاری اروپا دیده شود. بنابراین، از *مضمون ذاتی* یک مسئله نمی‌توان به میزان اهمیت سیاسی یا شیوه برخورد با آن پی برد، مگر این که به گونه‌ای همان‌گویانه[3] بگوییم هر مسئله‌ای که به یک ستیزهٔ بین‌المللی حاد تبدیل شود (و تقریباً هر مسئله‌ای به طور بالقوه می‌تواند چنین شود)، فوراً تصمیم‌گیران عالیرتبه را به خود سرگرم می‌کند (و همین مسئله باعث می‌شود روابط آنها با کارشناسانی اهمیت یابد، که معمولاً به مسئله مذکور می‌پرداختند، چیزی که به عنوان یکی از مسائل تحلیل سیاست خارجی قابل مطالعه است).

در سیاست خارجی دولتها مفهوم "سیاست یا امور سیاسی"[4] و یکپارچگی و پیوستگی نیز نهفته است. هرچیزی که از یک بازیگر به طور رسمی در سطح بین‌المللی سر می‌زند، موضوعی برای سیاست خارجی است، ولی وقتی کسی از ما دربارهٔ مضمون سیاست خارجی می‌پرسد، ما

1. high politics
2. low politics
3. tautological
4. politics

معمولاً به مهمترین جوانب سیاسی فعالیتها اشاره می‌کنیم، یعنی به اقدامات، اظهارات و ارزشهایی که به روش مورد نظر بازیگر برای پیشبرد اهداف اصلی خود و تغییر دنیای خارج مربوط می‌شود و این، شکل دیگری از مفهوم "تخصیص مقتدرانهٔ ارزشها" است، با این تفاوت که دقیقاً خود معنای"اقتدار" در روابط بین‌الملل مورد مناقشه است. با توجه به ساختار حداکثر غیررسمی نظام بین‌الملل، طبیعی است که سیاست خارجی را یک فعالیت سیاسی به شمار آوریم، ولی همان‌طور که قبلاً دیدیم، از قبل دشوار بتوان گفت چه چیزی دستور کار سیاسی را تشکیل خواهد داد.

در مورد یکپارچگی و پیوستگی نیز همین وضع وجود دارد. خود مفهوم"سیاست یا خط مشی"[1] در هر حوزه‌ای به وجود نوعی هماهنگی و اهداف آگاهانه دلالت دارد. این مفهوم مانند چتری است که مجموعه بیشمار "تصمیمات" و اقدامات خاص بازیگران مربوطه را در بر می‌گیرد. این که اغلب، نظام تصمیم‌گیری این شرایط را برآورده نمی‌سازد، خارج از بحث ماست، ولی پیگیری سیاست خارجی (یا سیاست بهداشتی یا سیاست آموزشی) به معنای تلاش برای اجرای نوعی استراتژی کلی براساس درجه‌ای از عقلانیت به مفهوم مشخص بودن نسبی اهداف، ابزارها و زمانبندی کار است. بنابراین، سیاست خارجی را همواره باید به منزله ابزاری برای وحدت بخشیدن یا درک کردن فعالیتهای گوناگون دولت یا حتی کل جامعه در سطح بین‌المللی قلمداد نمود. از این نظر، سیاست خارجی به منزله روشی است که یک جامعه خود را در مقابل دنیای خارج تعریف می‌کند.

بدین ترتیب، سیاست خارجی هم گسترده‌تر و هم محدودتر از"روابط خارجی" دولتها در کلیه جبهه‌هاست.[۵] سیاست خارجی دست‌کم به طور اصولی به اولویت‌بندی و هماهنگی منافع خارجی متفاوت می‌پردازد. سیاست خارجی باید ارزشهای جهانی مورد قبول جامعه را چه به صورت سیاست خارجی اخلاقی *رابین کوک* چه به صورتی غیرمستقیم‌تر مانند مشارکت کانادا یا سوئد در عملیات پاسداری از صلح سازمان ملل متحد منعکس کند. در یک نظام، سیاست خارجی هر بازیگر محورسیاسی اصلی روابط خارجی آن را تشکیل می‌دهد.

---

1. Policy

رویکردهای گوناگون

در حوزه روابط بین‌الملل، با رویکردهای بسیار متفاوتی می‌توان به سیاست خارجی نگریست. با این حال، تاریخ نگاران هم به طور گسترده‌ای به مطالعه سیاست خارجی پرداخته‌اند: ابتدا در قالب گزارشهای مفصل نگارندگان تاریخ دیپلماسی و سپس در قالب "*تاریخ بین‌الملل*" که در پی بررسی ارتباط دیپلماسی با ریشه‌های داخلی آن اعم از سیاسی، اجتماعی، اقتصادی یا فرهنگی بود.(۶) در واقع، در سالهای اخیر، به همان اندازه که حوزه روابط بین‌الملل از تحلیل سیاست خارجی دور شده است، تاریخ‌نگاران به آن نزدیک شده‌اند. ابزارهای تحلیل تصمیم‌گیری به راحتی برای موارد خاص قابل تعدیل هستند و انتشار بسیاری از اسناد دولتی، بی‌توجهی به شواهد مربوط به مشکلات ناشی از سیاست دیوان سالارانه[1] یا پویایی گروهی کوچک را ناممکن ساخته است. به ویژه در ایالات متحده، روابط تاریخ‌نگاران و متخصصان علوم سیاسی به طور آگاهانه تقویت شده است و این دو گروه به یکدیگر کمک فراوانی کرده‌اند.(۷)

در جایی بین تاریخ و علم سیاست، مطالعه موردی کشورها قرار دارد. پژوهشگران بسیاری وجود دارند که گرفتار جاذبه‌های فکری زودگذر نشده‌اند و همچنان به مطالعات خود درباره سیاست خارجی یک کشور خاص و تقریباً همیشه با نوعی علاقه و مهارت برای نشان دان پیوندهای عمیق آن با شرایط و تحولات داخلی آن کشور ادامه می‌دهند. مطالعات موردی در انگلیس و به ویژه در فرانسه (از جمله در روزنامه *لوموند*) رواج بسیاری دارد. سیاست خارجی ایالات متحده طبعاً بیشتر از دیگر کشورها تجزیه و تحلیل می‌شود، گو این که متأسفانه پژوهشگران غیرآمریکایی کمی به آن پرداخته‌اند. مطالعه نسبتاً عمیق سیاست خارجی دیگر اعضای دایمی شورای امنیت سازمان ملل متحد نیز ادامه دارد و توجه بسیاری هم به سوی سیاست خارجی ایتالیا و به ویژه آلمان جلب شده است. ژاپن، استرالیا، کانادا، مصر، هند، اندونزی، اسپانیا و برزیل در متون سیاست خارجی جایگاه قابل ملاحظه‌ای دارند، حال آن که سایر کشورها معمولاً به صورت گروهی- مانند "سیاست خارجی آفریقا" یا "سیاست خارجی اروپا"- مطرح می‌شوند.(۱۰) با این حال، جای تأسف خواهد بود کسانی که هنوز به اهمیت

---

1. bureaucratic politics

دولتها در روابط بین‌الملل باور دارند، خود را به مطالعات موردی محدود کنند. اگر آنها به سوی حوزه کلی‌تر روابط بین‌الملل جذب نشوند، حتماً به سوی یکی از دو حوزه تاریخ یا سیاست مقایسه‌ای سوق پیدا خواهند کرد که این به زیان حوزه روابط بین‌الملل است.

واقعگرایی معروفترین رویکرد در روابط بین‌الملل است که بیشتر از رویکردهای دیگر نیز استفاده شده است. این رویکرد، روش سنتی برخورد دست اندرکاران با روابط بین‌الملل است و به اهمیت قدرت در جهانی خطرناک و پیش‌بینی‌ناپذیر تکیه می‌کند. پس از بی‌اعتبار شدن رویکرد "حقوقی- اخلاقی[1]" دوران میان دو جنگ جهانی، واقع‌گرایی در متون دانشگاهی رواج یافت و در دوران جنگ سرد کاملاً به نظر می‌رسید که دولتها و نیروی نظامی مهمترین عناصر نظام بین‌الملل را تشکیل می‌دهند. همان طور که نگاهی به آثار *ادوارد هالت کار*، *هانس مورگنتا*، *راینهولد نیبور*، *مارتین وایت* و *آرنولد ولفرز* به خوبی نشان می‌دهد، بسیاری از اندیشه‌های واقع‌گرایان پیچیده‌تر و موشکافانه‌تر از توضیح مختصر ماست.(۱۱) ولی آن چه در آثار واقع‌گرایان دیده نمی‌شد، بررسی عمیق فرآیند تصمیم‌گیری یا سایر ریشه‌های داخلی رفتار بین‌الملل بود.

در سالهای اخیر، تحلیل سیاست خارجی را به دلیل "دولت محورانه[2]" بودن آن اغلب واقع‌گرایانه دانسته‌اند. این تصور شگفت‌انگیز است، چرا که تحلیل سیاست خارجی برای مقابله با این فرض واقع‌گرایی سنتی مطرح شد که دولت یک بازیگر یکپارچه و منسجم است که به گونه‌ای عقلانی منافع ملی روشنی با درجات مختلفی از کامیابی براساس قابلیت رهبران و محدودیتهای موجود دنبال می‌کند. کارهایی که در زمینه تحلیل سیاست خارجی انجام گرفت، بدون استثنا مفاهیم عقلانیت، انسجام و یکپارچگی، منافع و جهت‌گیری خارجی را تا حد بسیاری به مبارزه خواندند. همان‌طور که در سطرهای بعد نشان داده خواهد شد، این کارها اساساً نوعی جهت‌گیری کثرت گرایانه[3] دارند. درست است که دولتها هنوز هم در تحلیل سیاست خارجی دارای اهمیت هستند، ولی روشهای تحلیل سیاست خارجی ممکن است برای مطالعه تمامی انواع بازیگران روابط بین‌الملل سودمند باشد و در واقع کتاب حاضر به جای

---

1. 'legalistic- moralistic" approach
2. state- centric
3. pluralist

محدود کردن خود به دولتها، بر بازیگران و کنشگری تکیه می‌کند.(۱۲) فقط در صورتی می‌توان برچسب واقع‌گرایی را موجه دانست که کلیه افراد معتقد به تداوم اهمیت دولتها در روابط بین‌الملل را به خودی خود جزو واقع‌گرایان بدانیم.(۱۳) همان‌طور که مجموعه گستردهٔ اندیشه‌های لیبرالی درباره دولت و جامعه بین‌المللی نشان می‌دهد، این تصور قابل توجیه نیست.

به رغم انتقادات تحلیلگران سیاست خارجی، پژوهندگان روابط فراملی و دیگران، صورت‌بندی کنش *والتس* دربارهٔ *نوواقع‌گرایی*[1] در اواخر دههٔ ۱۹۷۰، جان دوباره‌ای به واقع‌گرایی بخشید.(۱٤) در حالی که در آثار واقع‌گرایان روشن نبود میل به قدرت‌طلبی از کجا ریشه می‌گیرد (از درون انسان، از خود دولت یا از جهان بدون قانون)، سخن *والتس* صریح و منسجم بود. او معتقد بود از برخی جهات اساسی، نظام بین‌الملل نقشی مسلط دارد. در نظام بین‌الملل، نوعی توازن قدرت با منطق خاص خود حاکم بود، به طوری که برای تبیین جنگ یا سایر ویژگیهای عمدهٔ کل نظام بین‌الملل، فقط باید به نظریه موجزی چون نظریه *والتس* توسل می‌جستیم که بر "منطق آنارشی یا فقدان مرجع فایقهٔ بین‌المللی" تکیه می‌کرد.(۱۵) نوواقع‌گرایی به دو دلیل در آمریکا بر رشته روابط بین‌الملل حاکم شده است: یکی مجموعه گزاره‌های علمی آن و دیگری جذابیت نظریه توازن قدرت برای قدرت مسلط نظام بین‌الملل و به همین دلایل، نوواقع‌گرایی در جاهای دیگر محبوبیت کمتری یافت.

در نظریه نوواقع‌گرایی، تحلیل سیاست خارجی که بر تحولات سیاسی داخلی و فرآیند تصمیم‌گیری تکیه می‌کند، محلی از اعراب نداشت و به ندرت مورد بحث قرار می‌گرفت. *والتس* دچار نوعی بی‌ثباتی بود، زیرا در کتاب قبلی خود به تفاوت شیوه‌های تصمیم‌گیری درباره سیاست خارجی در آمریکا و انگلیس پرداخته است و به این نتیجه رسیده بود که نظام آمریکا هرچه بازتر باشد، کارآمدتر نیز خواهد بود.(۱٦) با وجود این، *والتس* دارای نگرش یکپارچه وسیعی بود که بحث درباره کنشگری در سیاست خارجی را میسر می‌ساخت، چرا که او به تبیین آن چه نگرش او ذاتاً از تبیین آن عاجز بود، تظاهر نمی‌کرد (برای نمونه، با در پیش گرفتن رویکردی "تقلیل‌گرایانه[2]" به مفهوم کلی جنگ به جای بررسی ریشه‌های یک جنگ خاص پرداخت که نگرش او احتمالاً کمک چندانی به آن می‌کرد).

---

1. neo- realism
2. reductionist

بنابراین، نوواقع‌گرایی با سطوح تحلیل سروکار دارد و تحلیل سیاست خارجی هم به سطح واحدهای خاص مربوط می‌شود. در این جا نمی‌خواهیم دربارهٔ ارزش کلی نوواقع‌گرایی در روابط بین‌الملل سخن بگوییم، ولی باید نشان دهیم نوواقع‌گرایی به دلیل ویژگی بسیار محدودکننده‌اش نمی‌تواند رویکرد مناسبی برای تحلیل سیاست خارجی باشد. در فصل دوم به مسائل ساختار و کنشگری خواهیم پرداخت، ولی در اینجا باید تأکید کنیم در نظام سلسله مراتبی مورد نظر *والتس* و همکاران او، مسائل سیاسی و فکری جالب بسیار کمی برای یک بازیگر باقی می‌ماند. با توجه به بحثهای تاریخی درباره نقش سیاست خارجی آلمان در بروز دو جنگ (با اشاره خاص به فرهنگ پروسی و سپس رهبران نازی)، تأثیر بین‌المللی اختلافات موجود میان کمونیسم روسی و چینی یا امور سیاسی داخلی مؤثر بر سیاست آمریکا در ویتنام همچون چند نمونه برجسته، به نظر می‌رسد که فرض نقش مسلط و تعیین کنندهٔ "الگوی قدرت" در تحولات بزرگ روابط بین‌الملل یک فرض معیوب است. نوواقع‌گرایی خصلتی جبرگرایانه دارد که با تأکیدی که در تحلیل سیاست خارجی بر تعامل آشکار عوامل گوناگون داخل و بین‌الملل می‌شود، در تعارض است.(۱۷) نوواقع‌گرایی همچنین برپایه این فرض مبتنی است که دولتها در درجه اول براساس نیاز به امنیت هرچه بیشتر عمل می‌کنند و این نیز عمدتاً از طریق اعمال و استقلال عمل آنها انجام می‌گیرد. بیشتر پژوهشگران سیاست خارجی این تصور را یک تعمیم افراطی می‌دانند که در مورد مواضع و اهداف عملی متنوع دولتها صدق نمی‌کند.

رویکرد *انتخاب عقلانی*[1] که در برخی آثار اخیر، انتخاب عمومی[2] خوانده می‌شود، رویکردی است که تاکنون در مطالعه سیاست خارجی تأثیر زیادی نگذاشته ولی در حوزه‌های دیگر علم سیاست رواج فراوانی یافته است. علت عدم رواج این رویکرد در مطالعه سیاست خارجی تا حدودی این است که تحلیل سیاست خارجی با حمله به مفروض کنش عقلانی بازیگران یکپارچه و دارای اهدافی معین (معمولاً جویای قدرت هرچه بیشتر) پا به منصه ظهور گذاشت، مفروضی که به نظریه واقع‌گرایی تعلق داشت. این وضع هنوز هم ادامه دارد، زیرا در مکاتب مختلف روابط بین‌الملل، پژوهشگران کمی بر این باورند که تبیین روابط بین‌الملل را

1. rational choice
2. public choice

می‌توان به ترجیحات فردی تصمیم‌گیران جویای کسب آراء، حمایت سیاسی، مزایای شخصی یا ارزشهای کمی دیگر تقلیل داد. رویکرد انتخاب عقلانی از مفروضات فردگرایانهٔ علم اقتصاد سرچشمه گرفته است و تأکید آن بر قدرت به مثابه پول رایج از یک طرف و وجود گرایشی به سوی تعادل از طرف دیگر، ارتباط فراوانی با نوواقع‌گرایی دارد، ولی در روابط بین‌الملل، مسائل مربوط به کنش جمعی نقش فراوانی دارند. همان طور که *دیوید لیک* اشاره کرده است، "هیچ لزومی ندارد منافع سیاستمداران خودخواه با منافع ملی یکسان باشد."(۱۸) این امر برای هیچ یک از تحلیلگران سیاست خارجی چندان تازه نیست، ولی ارتباط رفتار و انگیزه‌های افراد تصمیم‌گیرنده با نتایج جمعی سیاست خارجی - به ویژه وقتی احتمال مجازات اشتباهات کم است و در حالتهای افراطی، برخلاف موارد بسیاری از امور سیاسی داخلی که سیاستمداران از ترس شکست در انتخابات بعدی می‌ترسند حتی کاستن از یک درصد از مالیاتها در هر دسته که مالیاتها را یک درصد افزایش دهند - واقعاً جای تأمل دارد.

نظریه انتخاب عمومی به همین مسئله کنش جمعی و قضیه عکس آن می‌پردازد که سیاستهای مبتنی بر توافق مشترک ممکن است با ترجیحات عملی هر یک از سیاستمداران- چه رسد به ترجیحات رأی دهندگان- فرق داشته باشند. پس، این نظریه، فضایی برای سیاست خارجی باز می‌کند، به ویژه در زمینهٔ سیاست اقتصادی خارجی، محیط زیست و سیاست اتحاد[1] که در آن، زد و بند، سواری مجانی[2] و امثال آن ممکن است آشکارتر باشد. با این حال، حتی در این جا هم این فرض ضروری که دولتها بازیگران یکپارچه‌ای هستند، از نظر تجربی به سختی قادر به حفظ اعتبار خود است. در سطحی کلی‌تر، صورت گرایی[3] اقتصادی رویکرد انتخاب عمومی و کمبودهایی که برای پاسخگویی به مسائل مربوط به ارزشهای متفاوت، ژئوپولیتیک یا سیاست جغرافیایی[4] و برداشتهای مختلف از جامعه بین‌المللی دارد، قدرت تبیین آن را محدود می‌سازد. نظریه انتخاب عمومی هم مانند نظریه بازیها می‌تواند ارزش اکتشافی زیادی داشته باشد، ولی فرض وجود یک نظام تصمیم‌گیری یکپارچه که در پی پیشبرد هرچه بیشتر اولویتها و ترجیحات معینی است (بدون

1. alliance politics
2. free- riding
3. formalism
4. geopolitics

توجه به عوامل شکل‌دهندهٔ این ترجیحات)، کاربرد این نظریه را در مورد مصادیق واقعی محدود می‌سازد.(۱۹) وانگهی، برخلاف تصور برخی از طرفداران نظریه‌های جهانی شدن و نظریه انتخاب عمومی، سیاست بین‌الملل را نمی‌توان چندان همانند بازار کرد.

در سالهای اخیر، موج *پسااثبات گرایی*[1] دیدگاه جدیدی مطرح کرد که در تحلیل سیاست خارجی تأثیرگذار بوده است. پسااثبات گرایان یک گروه گسترده دیگر را تشکیل می‌دهند، ولی آنها به طور کلی تفکیک واقعیت از ارزش به دست گروههایی چون واقع‌گرایان و رفتارگرایان را رد می‌کنند و معتقدند تلاش برای دستیابی به تصویری "واقعی" از رفتار انسانی به گونه‌ای علمی سود چندانی ندارد، زیرا زبان،اندیشه‌ها و ارزشها سیاست را می‌سازند. ما نمی‌توانیم از خودمان خارج شویم و بیطرفانه به داوری بنشینیم. این برداشت به مجادلات بسیاری دامن زده است، ولی ما در این جا به این موضوع نمی‌پردازیم. آن چه بیشتر مورد نظر ماست، این است که رویکرد رقیب دیگری برای مطالعه سیاست خارجی مطرح شده است، گو این که این رویکرد اهمیت دولت را تأیید می‌کند.

نویسندگانی چون *دیوید کمبل*، *رکسان دوتی* و هنریک *لارسن* به بررسی زبان سیاست خارجی و به قول خودشان گفتمانهای مسلط و معمولاً انضباطی[2] سیاست خارجی پرداخته‌اند.(۲۰) با این حال، این گفتمانها هنوز خصلتی ملّی دارند.(۲۱) این نویسندگان معتقدند زبان از نقشی حیاتی برای هویت ملی برخوردار شد. شیوهٔ بازنمایی[3] خارجیان ("دیگری") تأثیر زیادی روی هویت ملی می‌گذارد. در واقع، سیاست خارجی دقیقاً به این دلیل اهمیت دارد که (از نظر *کمبل*، به طور ناخواسته) فرهنگ ملی و دولت‌گرایانه[4] را تقویت کند. اگر بتوان این رویکرد را به طور مؤثرتری با تحلیل مسئله انتخاب مرتبط ساخت و اگر این رویکرد بتواند با مسئله گواه و شاهد کنار بیاید، در این صورت ممکن است از حلقه طرفدارانش فراتر رود و به فهم سیاست خارجی بیشتر کمک کند. از زبان- اعم از رسمی یاخصوصی، بلاغی[5] یا تجربی- نکات فراوانی دربارهٔ قالبهای ذهنی و کنشها می‌توان آموخت و این یک منبع نسبتاً بکر و دست نخورده است.

---

1 post- positivism

2. disciplinary

3. representation

4. statist

5. rhetorical

کلیه رویکردهای بالا فوایدی برای پژوهشگران سیاست خارجی در بردارند و نباید آنها را از هر جهت"رقیب" یکدیگر دانست. تاریخ و مطالعات موردی جزء دستمایه یک تحلیلگرند، ولی نادیده گرفتن اندیشه‌های واقع‌گرایی، انتخاب عقلانی و پسااثبات‌گرایی هم نوعی تنگ نظری و جزم اندیشی است. با وجود این، برخورد التقاطی ایراداتی دارد و کتاب حاضر از سنت خاصی مایه می‌گیرد که *تحلیل سیاست خارجی* خوانده می‌شود، گواین که سعی می‌کنیم موضوع مطالعه را کاملاً از مسئله تصمیم‌گیری فراتر بریم و به ویژه سیاست خارجی را شکل مهمی از استدلال سیاسی و نه یک تمرین منفی تلقی کنیم. از آن جا که در فصلهای بعد، تحلیل سیاست خارجی به طور نسبتاً مفصلی به کار برده می‌شود، در این‌جا اشاره‌ای کوتاه به رویکرد آن بسنده خواهد بود.

تحلیل سیاست خارجی به بررسی انگیزه‌ها و سایر رشته‌های رفتار بازیگران بین‌المللی به ویژه دولتها می‌پردازد. این کار با تأکید زیاد روی فرآیند تصمیم‌گیری انجام می‌گیرد تا ابتدا پشت صحنه روایتهای رسمی درباره فرآیندهای حکومت و مدیریت دولتی روشن شود. دراین رهگذر، این فرضیه معقول به آزمون در می‌آید که نتیجه و برونداد[1] سیاست خارجی را تا حدودی ماهیت فرآیند تصمیم‌گیری تعیین می‌کند. همان طور که این اطلاعات نشان می‌دهند، ظهور تحلیل سیاست خارجی از یک انگیزه رفتارگرایانه قوی مایه می‌گرفت، ولی بعد موضوع آن به ویژه در انگلیس گسترش بسیار یافت.(۲۲) مکتب"سیاست خارجی مقایسه‌ای"[2] که برای مدت طولانی در ایالات سلطه داشت، امور سیاسی حاکم بر سیاست خارجی- اعم از امور داخل یا خارجی - را بررسی نمی‌کرد، بلکه در پی کشف روابط همبستگی بین طیف گسترده‌تری از عوامل مرتبط با سیاست خارجی بود.(۲۳)

این با آن نوع تحلیل سیاست خارجی که مبنای کتاب حاضر است و با همکاری تاریخ‌نگاران دارای ذهن نظری تکامل یافته است، تفاوت بسیاری دارد. رویکرد کتاب حاضر در پی استفاده از"نظریه‌های میانبرد"[3] برای بررسی حوزه‌های خاصی از فعالیت انسانی مانند برداشتها یا سیاست جغرافیایی است و تردید دارد بتواند به یک نظریه واحد و فراگیر درباره

1. Output

2. comparative foreign policy

3. middle-range theories

سیاست خارجی دست یافت که بی‌خاصیت و همان گونه نباشد.[۲٤] تلاش مکتب اسکاندیناوی برای ترویج "نظریه (عمومی) ضعیف[1]" همچون ابزاری برای چیره گشتن بر مسئله ادغام نظریه‌های میانبرد ممکن است موفق‌ترین باشد، ولی دشوار بتوان پیش‌بینی کرد در عمل چه از آب درخواهد آمد.[۲۵] قبلاً پژوهش‌های ارزشمند بسیاری با استفاده از نظریه‌های میانبرد تحلیل سیاست خارجی انجام گرفته است و کاری که باید بکنیم استفاده مطلوب از این پژوهش‌هاست نه آغاز کردن از صفر. این نظریه‌ها قبلاً با هم ادغام شده‌اند، بدین معنا که تحلیل سیاست خارجی بر پایه نظریه نظامها یا سیستمها استوار است، گرچه هنوز بسیاری از پیوندهای خلاقانه جای بررسی داشته باشند.[۲٦]

رویکرد کتاب حاضر براساس این فرض مبتنی است که تحلیل سیاست خارجی می‌تواند و باید باز، مقایسه‌ای، مفهومی و بین رشته‌ای باشد و مرز میان امور داخلی و خارجی را در نوردد. تحلیل سیاست خارجی باید تحلیلی یعنی آزاد و بدون جانبداری و پیشداوری باشد، ولی نباید اثبات گرایانه یعنی معتقد به جدایی و استقلال همیشگی "واقعیت" از برداشتهای بازیگران از خود و دیگران باشد. گذشته از این، تحلیل سیاست خارجی باید همیشه کار خود را با پرسشهای بنیادی هرگونه زندگی سیاسی مرتبط سازد، پرسشهایی مثل "چه کسی سود می‌برد؟" "خط‌مشی درست کدام است؟" و "چه نهادهایی برای دستیابی به اهداف ما مناسبتر از همه است؟" مانند بسیاری از بخشهای رشته روابط بین‌الملل در آمریکا، تحلیل سیاست خارجی هم در ابتدا در پی کسب جایگاهی علمی بود، ولی این امر گستره و شهرت آن را محدود ساخت. باید گفت اکنون زمان پیشروی فرا رسیده است.

تغییر بافت بین‌الملل

امور سیاسی حاکم بر سیاست خارجی بسته به کشور یا منطقه و گاه در جهات مختلف پیوسته در حال تغییر است. به همین دلیل است که مطالعات موردی و کشوری از اهمیت بسیاری برخوردارند. اگر تعمیمهای بسیار کلی برای متخصصان امور گویان، آلمان یا گابون بی‌ربط باشند، هیچ فایده‌ای ندارند. ولی توسعه امپریالیستی، جنگ جهانی و همگرایی اقتصادی

1. weak (general) theory

باعث شده است به جهان و نظام سیاسی بین‌المللی به ناچار به گونه‌ای کلی بنگریم. بنابراین، تغییر در کل تأثیر واقعی و مهمی روی اجزاء می‌گذارد. ولی تغییر در اجزاء مهم نیز ممکن است تحولی در کل نظام به وجود آورد. نمونه‌ای از این امر را از زمان فروپاشی کمونیسم، پایان جنگ سرد و فروپاشی اتحاد شوروی در سالهای شگفت‌انگیز ۹۱-۱۹۸۹ به تجربه دیده‌ایم. وقتی که پدیده- یا شاید مفهوم- جهانی شدن هم وارد معادله ما شود، طبعاً به این نتیجه می‌رسیم که در عصر شگفت‌انگیزی به سر می‌بریم که حتماً تأثیری دگرگون کننده بر سیاست خارجی چونان یک فعالیت و همچنین بر مسائل سیاست خارجی هر یک از دولتها می‌گذارد.

سه عنصر بافت یا محیط بین‌الملل معاصر را می‌توان نشان‌دهنده تغییری عمده به شمار آورد: پایان جنگ سرد، فرآیند جهانی شدن و به زیر سؤال رفتن نظام وستفالیایی متشکل از دولتهای ملی. ما در اثر آموزه مداخله بشر دوستانه به ترتیب، هر یک از این وقایع بزرگ را فقط از نظر تأثیر آنها در سیاست خارجی بررسی می‌کنیم.

شماری از کارشناسان *پایان* جنگ سرد فروپاشی پیمان ورشو در سال ۱۹۸۹ را یک انقلاب در امور بین‌المللی تلقی می‌کنند.(۲۷) این واقعه را به نحو دیگری می‌توان "فقط" فروپاشی یک دولت یا امپراتوری خاص دانست که پیامدهای بزرگی برای توازن قدرت در برداشت، ولی نوعاً با شکست فرانسه *ناپلئون* یا آلمان *ویلهلم* دوم تفاوتی نداشت. این برداشت دوم قانع‌کننده‌تر به نظر می‌رسد، ولی در حال حاضر وقتی روابط علی متقابل بین پایان جَنگ سرد و جهانی شدن (احتمالاً تسریع آن) و به مبارزه خواندن جدی اصل عدم مداخله (اصلی که در دوران حاکمیت برژنف عملی نبود) را در نظر می‌گیریم، تقابل دو برداشت مذکور کمرنگ‌تر می‌شود.

زوال یک امپراتوری همیشه چشم‌انداز و محاسبات اعضای نظام دیگر را تغییر می‌دهد (نه فقط در پایان جنگهای بزرگ). فروپاشی امپراتوریهای فرانسه و انگلیس در سالهای ٦٤-١٩٤٥ به ظهور دولتهای جدید بسیاری منجر شد و به نظر می‌رسید آن دو قدرت مرکزی را ضعیف کرده باشند، ولی تعدیل و انطباق با شتاب انجام گرفت. در سال ۱۹۷۳، به یاد آوردن دنیای قبل از استعمارزدایی دشوار شده بود، ولی موقعیت فرانسه و انگلیس چندان تغییر نکرده بود. حتی اکنون هم کرسی دایمی آنها در شورای امنیت سازمان ملل متحد با خطری واقعی روبه‌رو نیست.

با این حال، هم استعمارزدایی و هم پایان جنگ سرد با زوال اندیشه‌هایی خاص و ظهور امکاناتی جدید همراه بود. ماهیت یک نظم جدید ممکن است بی‌درنگ قابل مشاهده نباشد،

بلکه امکان دارد درونی و پوشیده باشد. وقایع سال ۱۹۹۱ و پس از آن فقط به معنای تحقیر یک ابرقدرت و اضمحلال یک رشته نهادهای بین‌المللی نبود، بلکه نابودی یک ایدئولوژی فراملی بزرگ را هم در برداشت.

این ایدئولوژی همراه قدرت اتحاد شوروی سابق چونان حصاری برای سیاست خارجی دولتهای متفاوت بسیاری حتی در خارج از اروپای شرقی عمل کرده بود. کشورهای فقیری که به کمک شوروی سابق نیاز داشتند یا در پی ابراز وجود در مقابل قدرت آمریکا بودند، همه به این ایدئولوژی مقید بودند. به همین نحو، مخالفان این ایدئولوژی هم یا از ترس کمونیسم بین‌الملل مستقیماً به ایالات متحده و متحدان آن می‌پیوستند یا برای گریز از دام دو ابرقدرت به طور آگاهانه استراتژی عدم تعهد را در پیش می‌گرفتند. در هر حال، برخی کشورها خود را در معرض انواع گوناگون مداخله می‌دیدند. کشورهایی که خود را درست یا نادرست در معرض تهدید کمونیسم شوروی سابق می‌دیدند، هزینه زیادی متحمل می‌شدند.

اکنون این وضعیت کلاً از بین رفته است. دیگر کمک یا مداخله کمونیستی وجود ندارد. دیگر کشورهای غربی به بهانه مبارزه با کمونیسم نمی‌توانند دست به مداخله بزنند. دیگر نیازی به برگرفتن سیاست بیطرفی یا عدم تعهد نیست. هرچند همیشه در پیش‌روی ما وجود داشته باشد. اکنون منابع کشورها برای اهداف دیگری- داخلی و بین‌المللی- صرف می‌شود. در موارد بسیاری، در اثر از بین رفتن قید و بندهای ایدئولوژیک، محیط سیاسی داخلی کشورها دگرگون شده است. در واقع، برای برخی دولتها، خود رابطه سیاست خارجی و سیاست داخلی دچار تغییری اساسی شده است. در برخی کشورها، به طور پیش‌بینی نشده‌ای، زوال سنتهای قدیمی باعث دگرگونی شدید اوضاع شده است. فرانسه با "ناتو" راحت‌تر رابطهٔ مؤثر برقرار کرده و ایتالیا پی‌گیری یک سیاست خارجی ملی با اعتماد به نفس بیشتر را شروع کرده است. در این دو کشور، آرام شدن احزاب کمونیستی قدرتمند سابق، باعث شده است محیط داخلی انعطاف و تحرک بیشتری یابد.[۲۸]

بدین ترتیب، پایان جنگ سرد تغییراتی کیفی در سیاست بین‌الملل به وجود آورده است، تحولاتی که خود سیاست خارجی را زیر سؤال نبرده‌اند، ولی در سیاست خارجی باید مورد توجه قرار گیرند. در مقابل، بسیاری معتقدند *جهانی شدن* باعث بی‌فایده شدن سیاست خارجی شده است. حداقل، نویسندگان بسیاری که درباره جهانی شدن قلم زده‌اند، صرفاً با نادیده گرفتن

سیاست خارجی، این تصور را به وجود می‌آورند.[۲۹] تاحدودی، سیاست خارجی جزئی از مسئله تأثیر جهانی شدن- به معنای ظهور یک بازار سرمایه‌داری جهانی یکپارچه و شکل‌گیری برخی از پایه‌های یک جامعه مدنی جهانی در اثر تحولات واقع شده در تکنولوژی اطلاعاتی، سیر و سفر و آموزش - بر دولت است. خود جهانی شدن هم در اثر تغییرات سیاسی به ویژه ظهور دولتهای خودباور شرق آسیا پس از جنگ ویتنام و همچنین فروپاشی اردوگاه کمونیستی تشدید شده است.

از یک جهت، مسئله جهانی شدن در چارچوب مجادله دیرین صرفاً تازه‌ترین مسئله درباره تأثیر اقتصاد در سیاست است. مجادله‌ای که در دهه ۱۸۶۰ با بحث *ریچارد کابرن* درباره ارتباط صلح با تجارت آزاد شروع شد و حداقل یکی دیگر از مراحل داغ آن، بحثهای دهه ۱۹۷۰ دربارهٔ وابستگی متقابل و تنش‌زدایی بوده است. این اشتباه بزرگی است که همیشه گمان کنیم زمان حال شبیه زمان گذشته است، ولی در مورد سیاست خارجی و جهانی شدن به نظر می‌رسد به خوبی می‌توان گفت پیش‌بینی زوال سیاست خارجی، عجولانه بوده است.[۳۰] در واقع، اگر سیاست خارجی را اساساً استراتژی سیاسی واحدهای مستقل در مقابل یکدیگر بدانیم، در این صورت فقط وقتی می‌توانیم از زوال سیاست خارجی سخن بگوییم که این واحدهای مستقل عملاً از بین رفته باشند. صرفنظر از امکان ظهور حکومت جهانی، زوال سیاست خارجی احتمالاً به گونه‌ای آرام از طریق ظهور نوعی حکمرانی یا مدیریت[۱] جهانی در قالب شبکه‌ای از رژیمهای موضوعی[۲] می‌تواند تحقق یابد که در آنها واحدهای سیاسی بدون توجه به پیوندهای اجتماعی و صرفاً براساس ماهیت یک مسئله موضع‌گیری می‌کنند. ظهور این وضعیت به سه دلیل، ناممکن به نظر می‌رسد: در این صورت، دولتها دیگر نمی‌توانند به حیات خود چونان ابزاری برای ارضای خواسته‌های شهروندان خود ادامه دهند، در جائیکه شهروندان به استفاده از پیوندها برای دستیابی به اهداف و اولویتها امیدوارند، احتمال بروز این خطر زیاد است که منافع خاص و جزئی بر سیاست کل دولت حاکم شود و مفهوم "مصلحت عمومی" را تحت شعاع قرار دهد.[۳۱] بین اهداف، منابع و نهادها نمی‌توان ارتباط منظم و مؤثری برقرار نمود، چرا که تفکیک و تقسیم‌بندی دقیق و تمیز مسائل یا موضوعات مختلف هرگز میسر نیست.

---

1. governance

2. issue- based regimes

دربارهٔ تأثیر جهانی شدن، آن چه احتمالاً از اهمیت به مراتب بیشتری برخوردار است، تغییر رابطه سیاست خارجی و سیاست اقتصادی خارجی است. این دولتها باید با هم در نظر گرفته شوند، ولی به ندرت چنین می‌شود و دلیل این امر دشواریهای فکری و توجه همزمان به چنین حوزه وسیع و همچنین وجود نوعی عادت مدرسی[1] یا مطالعاتی است. در دوره‌های ثبات- مثل دوره پس از سال ۱۹۹۱ که در ابتدا به نظر می‌رسید چنین باشد- به طور طبیعی می‌توان انتظار داشت اقتصاد از جایگاهی محوری در سیاست خارجی برخوردار باشد. نوگرایی[2] این انتظار را تقویت کرده است. هرچند در اروپا به نظر می‌رسد دوران ثبات سخت عصر جنگ سرد جای خود را به آمیزه‌ای از امید و آشوب داده است، لزومی ندارد به انکار روند مذکور بپردازیم. برای دولتهای امروزین،[3] بخش عمده‌ای از سیاست خارجی به ارتقای رفاه به اندازهٔ امنیت و در واقع به تلفیق این دو مفهوم مربوط می‌شود. در برخی از حوزه‌های زندگی اقتصادی و اجتماعی که حکومتها در مقابل کارایی اصل بازار تسلیم می‌شوند، ممکن است نقش آنها بسیار محدود شده باشد، ولی این بدین معنا نیست که حکومتها دیگر وجود ندارند. واقعیت غیر از این است؛ حکومتها یا دولتها صرفاً راهبردهای ظریفتر و متنوع‌تری برای حمایت از رفاه شهروندان خود در پیش می‌گیرند: گاه با دولتهای دیگر همکاری می‌کنند؛ گاه به مداخله غیر مستقیم (حتی غیرقانونی) برای برنده شدن در معاملات می‌پردازند و گاه از ابزارهای سنتی مثل بودجه دفاعی برای پیشبرد سیاست اقتصادی خود استفاده می‌کنند. مسلماً، پدیده‌هایی مثل انتقالات مالی آنی، فرار مالیاتی شرکتهای چند ملیتی و نوآوریهای سریع، تغییر نظام تصمیم‌گیری برای سیاست خارجی را اجتناب‌ناپذیر می‌کنند. وزارتخانه‌های امور خارجه جز قبول دخالت مستقیم وزارتخانه‌های بیشتر و در عین حال تلاش برای ایفای نقش جدیدی در جایگاه هماهنگ کننده و به طور کلی کارشناسان "امور بین‌المللی" چاره‌ای ندارند. این امر هیچ تغییر اساسی در این واقعیت به وجود نمی‌آورد که دولتها برای اداره محیط خارجی خود به نوعی راهبرد خارجی و تشکیلات احتیاج دارند. این امر که اکنون در محیط خارجی، رویدادها و تحولات مهم به مراتب، بیشتر رخ می‌دهد و مستقیماً در محیط داخلی تأثیرگذار است، اهمیت هدایت سیاست خارجی را بیشتر- و نه کمتر- می‌سازد.

1. scholastic
2. modernity
3. modern

سومین تحول معاصر عمده در رابطه بین‌الملل ممکن است در بلندمدت به مهم‌ترین عنصر تبدیل شود. ظهور حمایت جدی از این اندیشه که برای جلوگیری از نقض جدی حقوق بشر باید حق دولتها برای تنظیم و کنترل امور داخلی خودشان را محدود ساخت، می‌تواند به پیدایش نظام متفاوتی منجر شود که در آن، قوانین و نهادهای حاکم محدودیتهایی هم برای رفتار داخلی و هم برای رفتار خارجی به وجود آورند و به طور خلاصه به پدید آمدن یک قانون اساسی بین‌المللی ابتدایی منجر گردند. البته سیاست خارجی همیشه از خارج دچار محدودیت شده است، ولی این محدودیتها یا از ترس یا از دغدغه‌های عملی یا از نظامهای ارزشی داخلی سرچشمه گرفته‌اند. اگر نوعی *حقوق مداخله بشردوستانه* یا به قول *تونی بلر* "آموزه جامعه بین‌المللی" پابگیرد، محدودیتهای مذکور قانونمندتر، شفاف‌تر و نهادینه‌تر خواهند شد.[۳۲] محاکمه *اسلوبودان میلوشویچ* در لاهه حرکتی همسو با آغاز این فرآیند است.

حتی اگر این روند ادامه یابد باز هم روشن است که فرآیند افول "نظام وستفالیایی" متشکل از دولتهای برخوردار از حق نهایی تعیین قوانین و نظام سیاسی خود، در هر حال یک فرآیند طولانی و دشوار خواهد بود. منشور ملل متحد بیش از ۵۰ سال قبل، پرچم رویارویی حقوق بشر و حاکمیت را برافراشت، ولی این موضوع پا در هوا باقی ماند. اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹٤۸) نیز بارقه امیدی بود که هیچ ضمانت اجرایی نداشت. حرکتی که از سال ۱۹۹۱ به سوی اجماع گسترده‌تری در مورد ارزش حقوق بشر و در واقع مردم سالاری لیبرالی شروع شد، نشان می‌دهد اگر دولتهای قدرتمند از یک تغییر و تحول حمایت کنند، این تغییر و تحول احتمال تحقق بیشتری خواهد داشت.[۳۳] در حال حاضر، حداکثر می‌توان گفت ما وارد یک دوره طولانی گذار در مورد اصول اساسی نظم بین‌المللی شده‌ایم و این امر پیامدهای اجتناب‌ناپذیری برای سیاست خارجی در بر خواهد داشت.

این پیامدها متضمن شک و تردید دربارهٔ قواعد و هنجارها و به ویژه اجرای آنهاست؛ احتمال بسیاری وجود دارد که مسئله "معیارهای دوگانه"[1] رایج‌تر از گذشته شود و مداخله- حتی با بهترین دلایل- به گونه‌ای ناهمگون و تبعیض‌آمیز صورت گیرد. تا حدودی، همه دولتها در تدوین سیاست خارجی خود ناگزیر خواهند بود ملاحظات و تعهدات جدیدی در نظر

1. double standards

بگیرند، ولی برای بسیاری از آنها که به تازگی با مفهوم حاکمیت خو گرفته‌اند، طرح اصول جدیدی در کنار این مفهوم، نگران کننده خواهد بود. این به ویژه در مورد رژیم کشورهای جدید صدق می‌کند که اغلب پرشورترین مدافعان استقلال و عدم مداخله هستند. دو وضعیت جدید ممکن است پیش آید: یکی مداخله در امور یک کشور در صورتی که خصومت "جامعه بین‌المللی"- معمولاً به معنای کشورهای مردم سالار قوی‌تر- برانگیخته شود و دیگری تن دادن به تعهدات بین‌المللی جدیدی که ممکن است مخاطرات جدی و هزینه‌های زیادی در برداشته باشند. در هر دو حالت، جامعه داخلی بیشتر در معرض تحولات خارجی قرار خواهد گرفت و این امر می‌تواند پیامدهای مهمی برای شهروندی نیز در برداشته باشد. وقتی که محیط خارجی پیچیده‌تر شود و قوانین، سازمانها و گروههای فراملی طرفدار حقوق بشر بر دولتها فشار بیشتری بیاورند یا حمایت آنها را جلب کنند، سیاست خارجی به حوزه حساس‌تری- نه بی‌اهمیت‌تری- برای تصمیم‌گیران سیاسی تبدیل خواهد شد.

دشواری پیش‌روی تحلیل سیاست خارجی

تغییر و دگرگونی شکل دایمی برای علوم اجتماعی است و تحلیل سیاست خارجی هم از این قاعده مستثنی نیست. برای مثال، تحلیل سیاست خارجی از اوایل دهه ۱۹۷۰ با این مسئله رو به رو بوده است که چگونه بازیگران فراملی را در چارچوب خود جذب کند. تغییراتی که در بافت یا محیط بین‌المللی رخ داده است و در بالا به آنها اشاره شد- که ریشه آن چالشها به آن اندازه که اغلب به گونه‌ای نیندیشیده تصور می‌شود - خطری برای هدف و وجود سیاست خارجی ایجاد نمی‌کند. با این حال، هر یک از آنها تأثیری مهم بر سرشت سیاست خارجی معاصر، رابطه آن با جامعه داخلی و روش و ابزار هدایت آن می‌گذارد. در فصلهای آینده، جزئیات این تغییرات و همچنین نشانه‌های تداوم و استمرار روشن خواهد شد. با وجود این، در دل این جزئیات، پرسشهای اساسی چندی- اعم از نظری و عملی - نهفته است که دلیل نگارش کتاب حاضر را تشکیل می‌دهند.

از لحاظ نظری، مهم‌ترین مسئله‌ای که تحلیل سیاست خارجی با آن روبه‌روست، این است که آیا سیاست خارجی هنوز یکی از عرصه‌های اصلی کنشگری در روابط بین‌الملل را تشکیل داده است یا این که به طور پیوسته معنا و مضمون خود را از دست می‌دهد. این امر خود، به

برداشت ما درباره ماهیت کنشگری و رابطه آن با ساختارها در سیاست جهانی بستگی دارد. بخشی از پاسخ این مسئله ممکن است در نظریه‌پردازی درباره دولت - که هنوز به روشنی یکی از بنیادهای اصلی زندگی سیاسی است - نهفته باشد، ولی این کافی نیست. دولت یکی از انواع گوناگون بازیگران بین‌المللی است که موقعیت آنها را در برابر یکدیگر و در برابر ساختارها باید بررسی کرد.

یکی دیگر از جنبه‌های این مسئله این است که هنوز تا چه میزان می‌توان گفت بازیگران- و جوامع متبوع آنها- دارای دو محیط مجزای "خارجی" و "داخلی" هستند. اگر چنین باشد، پس می‌توان گفت آنها به ابزاری برای رویارویی با امور خارجی نیاز دارند. ولی اگر این دو محیط در حال ادغام در یکدیگر باشند و از نظر کارکردی تمایزناپذیر گردند، آیا بازیگران هم باید سیاستها و ساز و کارها را با هم ادغام کنند؟ اگر کسی این گزاره معتدل‌تر را بپذیرد که هر واحد دارای توانایی تصمیم‌گیری، از یک "درون" و یک "بیرون" برخوردار است (گزاره‌ای متأثر از اندیشه جهانی "کار خود را انجام دادن و در کار دیگران دخالت نکردن"[1])، آیا این بدین معناست که در عرصه بین‌المللی، پرداختن به بیرون یا خارج، شکل دیگری از تعریف سیاست خارجی است یا صرفاً نوعی مرزبندی اداری است بدون هرگونه تغییر کیفی؟

سومین جنبه چالش نظری رویاروی مطالعه سیاست خارجی به مقوله "رابطه خارجی" مربوط می‌شود. اگر ما به این نتیجه برسیم که درون یا داخل، مثل بیرون یا خارج نیست و خصوصاً این که سیاستگذاران باید در محیطهای گوناگونی عمل کنند، آیا این بدین معناست که هر کاری که یک نظام در قبال خارج انجام می‌دهد، جزء سیاست خارجی است؟ یا به دیگر سخن، فعالیتهایی که معمولاً برچسب "سیاست خارجی" می‌خورند چه رابطه‌ای با انواع گوناگون تعاملات یک جامعه با جهان - خصوصی و عمومی- دارند؟ این مسئله ارتباط نزدیکی با خود تعریف سیاست خارجی دارد که ما قبلاً در همین فصل در این باره تعریفی موقتی به دست دادیم. با این حال، مثل مفاهیم سیاسی بزرگ دیگر مانند مردم سالاری، در این جا تحلیل و تعریف، یک رابطه متقابل مداوم با یکدیگر دارند. این بدین معناست که هر نظری درباره نسبت رابطه خارجی با سیاست خارجی فقط وقتی قانع کننده خواهد بود که این مسئله به

1. minding our own business

اجزای خودش تجزیه شود، کاری که در فصلهای بعد با بحث درباره سیاست دیوان سالارانه، رابطه فراملی و جامعه داخلی انجام خواهد گرفت.

سرانجام، تحلیل سیاست خارجی باید به مسائل تجویزی[1] هم بپردازد، یعنی مسائلی که با ریشه‌های اثبات‌گرایانه آن (تحلیل سیاست خارجی) در هاله‌ای از ابهام فرو رفته‌اند. اگر تحلیل سیاست خارجی یک حوزه تحقیق جدی است، پس باید احتمال وجود گرایشهای تجویزی درون خود را در نظر بگیرد. به عبارت ساده‌تر، تحلیل سیاست خارجی ممکن است به آسانی برخی پرسشهای ارزشی مهم را نادیده بگیرد. قطعاً این امر درست است که بسیاری از پرسشهای جالب توجه درباره سیاست خارجی، پرسشهای فنی نیستند بلکه با ارزشها یا اصول سروکار دارند. یکی از این پرسشها به این مسئله مربوط می‌شود که به راستی تا چه اندازه می‌توان سیاست خارجی را با یک آرمان اخلاقی پیوند زد، بی‌آنکه به اهداف مشروع دیگر لطمه بخورد. یک پرسش دیگر به این مسئله قدیمی مربوط می‌شود که سیاست خارجی تا چه اندازه می‌تواند یا باید در مقابل شهروندان پاسخگو باشد، شهروندانی که احتمالاً با مسائل آشنا نیستند ولی در نهایت ممکن است از آنها خواسته شود که جان خود را در راه سیاست خارجی بدهند. این جا اصطکاک بین کارایی و مردم سالاری و ضرورت برقراری توازن بین آن دو بسیار زیاد است. با وجود این، محیط متحول معاصر به یک مسئله تجویزی خاص که همیشه در لابلای سیاست خارجی مطرح بوده، جان زیادی بخشیده است؛ برای هدایت و کنترل زندگی افراد خارج از جامعه خودمان و به طور کلی محیط بین‌المللی باید تا چه اندازه مسئولیت بپذیریم؟ اگرچه توانایی دولتها متفاوت است و دولتها از دیدگاه منافع خود به مسئله می‌نگرند، این یک چالش اخلاقی دایمی برای هرگونه سیاست خارجی است. گسترش افقها در اثر پیشرفتهای تکنولوژیک و سرعت رشد اقتصادی از سال ۱۹۴۵ به بعد باعث شده است مسئله گسترش مسئولیتها به مهم‌ترین دغدغه سیاستگذاران تبدیل شود.

این امر ما را به مسائل عملی رویاروی تحلیلگران سیاست خارجی می‌رساند. اولین مسئله که نظریه و عمل را به هم پیوند می‌دهد، به این پرسش مربوط می‌شود که شهروندان از سیاستگذاران و سیاستگذاران از خودشان چه انتظاراتی می‌توانند داشته باشند؟ آن چه مطلوب

---

1. normative

است، چقدر هم عملی هست؟ طبعاً دادن پاسخی کلی به این پرسشها با محدودیتهایی روبه‌روست، ولی قطعاً وظیفه هر تحلیلگری این است که با بررسی رابطه پیچیدگی‌های محیط با نیازها و شرایط بازیگران خاص به روشن کردن ماهیت کنش معطوف به دنیای خارج بپردازد. در این صورت است که احتمالاً انتظاراتی واقع‌بینانه درباره منافع ابزاری و مسئولیتهای مشترک شکل می‌گیرد. اگر شناخت نسبتاً پخته ژرفی از محدودیتهای انتخاب و فرصتهای احتمالی ابتکار عمل وجود داشته باشد، تواناییها و انتظارات را بهتر می‌توان با یکدیگر هماهنگ ساخت. این امر فقط با تحلیل همزمان بازیگران و محیط آنها میسر است.

تا چه اندازه‌ای می‌توان درباره سیاست خارجی دست به تعمیم زد؟ فرض کتاب حاضر این است که ویژگیها و مسائل مشترک بسیاری وجود دارد که می‌توان به تحلیل آنها پرداخت. با این حال، صرفنظر از بازیگران غیردولتی، روشن است که دولتها یا کشورها از نظر مساحت، قدرت و ترکیب داخلی تفاوت بسیاری با هم دارند. در دنیای پس از سال ۱۹۹۱، این استدلال چنان قابل گسترش است که شاید به نظر برسد سیاست خارجی تنها ابرقدرت جهان (ایالات متحده) از نوعی متفاوت و بی‌همتاست. در واقع، ایالات متحده برخلاف دولتهای متوسط توجه چندانی نسبت به وجود یا اهمیت سیاست خارجی در جهان نشان نمی‌دهد. این مسئله معناداری است که در مطالعات آمریکایی‌ها دربارهٔ رابطه بین‌الملل - چه در نشریه‌های موفق مثل *فارین افرز*[1] و *فارین پالیسی*[2] یا در قالب مکتب دانشگاهی مسلط نوواقع‌گرایی - هنوز دولت و قدرت آن از جایگاهی محوری برخوردار است. نظریه جهانی شدن و سازنده‌انگاری[3] که بر تأثیر ساختارهای بین‌المللی تأکید می‌کنند، در ایالات متحده بسیار کمتر از اروپا یا کانادای همسایه آن رواج یافته‌اند. در واقع، جایی که در آن قرار دارید، در بینش شما تأثیر می‌گذارد.

با این حال، *"ماهیت متحول سیاست خارجی"* فقط به برداشتها مربوط نمی‌شود. حتی ایالات متحده هم به رغم برتری آشکار آن پس از سال ۱۹۹۱، مجبور است با محدودیتهای آزادی عمل خود کنار بیاید. این کشور دقیقاً به اندازه هر بازیگر دیگری با مشکلات تصمیم‌گیری و مسئله وسیله و هدف درگیر است. علاوه بر این، تداخل سیاست خارجی و سیاست داخلی یک

1. Foreign Affairs
2. Foreign Policy
3. constructivism

مسئله جهانی است و فقط میزان آن فرق می‌کند. جوامع مختلف و شاید انواع مختلف جوامع نهاده‌های داخلی متفاوتی وارد سیاست خارجی می‌کنند (مثل برداشتهای مختلف از دنیای مطلوب و انتظارات مختلف دربارهٔ شیوهٔ اصلاح آن)، این تصور رواج یافته است که مثلاً ایالات متحده همیشه صدور ارزشهای خود را ضروری دانسته ولی چین به‌رغم اعتقاد به برتری خود هرگز لزوم ترویج ارزشهای خود را احساس نکرده است. ماهیت این تفاوتها - بین نظامهای مردم سالارانه و استبدادی، کشورهای ثروتمند و فقیر، فرهنگهای کهن و دولتهای جدید درگیر در فرآیند ملت سازی[1] - و ارتباط احتمالی آن با سیاست خارجی مسئله‌ای درخور بررسی است.

وظیفه عملی و اصلی هر تحلیلگر سیاست خارجی باید این باشد که فرآیندهای معمولاً محرمانه و مرموز تصمیم‌گیری در مورد سیاست خارجی را برای طیف وسیع‌تری از مردم شفاف و روشن سازد. در شرایط حاضر، این امر به معنای بررسی *ماهیت متحول* سیاست خارجی است - آیا سیاست خارجی چیزی فراتر از اقدامات وزیران امور خارجه است؟- ولی در نهایت به معنی شناسایی پایگاههای تصمیم‌گیری و کنش معنادار است. پاسخگویی و کارایی، هر دو، به دانش قبلی ما درباره نحوه شکل‌گیری انتخابها یا تصمیمات، افراد مؤثرتر و متنفذتر و روش ارزیابی عملی بودن بستگی دارد، این مسائل همیشه آن طور نیست که خوانندگان روزنامه‌های خوب تصور می‌کنند. به طور اخص، تحلیل سیاست خارجی می‌تواند نشان دهد چه میزان ماهیت فرآیند تصمیم‌گیری در نتایج سیاست خارجی تأثیر می‌گذارد (هم از نظر کیفیت خود تصمیم و هم از نظر اجرای مؤثر آن). معمولاً بحثهای عمومی بین دو حالت در نوسان است: یکی تقدیرگرایی[2] و باور به ناممکن بودن تأثیرگذاری در امور بین‌المللی و دیگری شخصی کردن سیاستگذاری و داشتن انتظاراتی بزرگ از هر یک از رهبران.

استدلال و ساختار

به طور خلاصه، مطالعه سیاست خارجی مانند هر رشته دیگر علوم اجتماعی از هر دو لحاظ نظری و عملی با چالشهای دایمی روبه روست. وانگهی، طرفداران سیاست خارجی با محیط بین‌المللی گیج کننده و بازیگران گوناگونی سروکار دارند که در آن، موانع و فرصتها به هیچ

1. nation- building
2. fatalism

وجه روشن نیستند و سرانجام، شهروندان با انبوهی از رویدادها، اطلاعات و تفاسیر متفاوت رویه‌رو هستند که بسیاری را دچار سردرگمی می‌سازد. این وظیفه تحلیل سیاست خارجی است که بکوشد تا با روشن ساختن مفاهیم اساسی و نشان دادن نحوه درک احتمالی کنشگری در دنیای نو به رفع نسبی سردرگمی و آشفتگی مذکور کمک کند. این نه به معنای تأکید مجدد بر اندیشه سنتی تفوق سیاست خارجی و نه به معنای پذیرش گرایش رایج بی‌اهمیت دانستن دولتها و رابطه بین‌المللی آنهاست. مشکل ما بازسازی مفهوم کنشگری سیاسی در امور جهانی و بازنگری در مورد رابطه کنشگری با سیاست خارجی است.

بر این اساس، کتاب حاضر با بررسی جایگاه سیاست خارجی در جهان و در محافل دانشگاهی شروع می‌شود. سپس، به بررسی مفصل‌تر پویایی سیاسی سیاست خارجی - یعنی بررسی نحوه عمل در عرصه بین‌المللی به وسیله دولت و بازیگران دیگر و شیوه ایجاد تعادل بین فشارها و انتظارات گوناگون معطوف به تصمیم‌گیران سیاست خارجی - خواهیم پرداخت. در زمینه رابطه سیاست خارجی و دولت و معنای سیاست خارجی در چارچوب بحثهای رایج مربوط به "کنشگری و ساختار" در علوم اجتماعی در دهه‌های اخیر، مسائل نظری دشواری وجود دارد.

استدلال عمده کتاب حاضر به سه بخش تقسیم می‌شود: بخش اول به خود مسئله کنشگری یعنی روش تولید و هدایت کنشهای موسوم به سیاست خارجی و تولیدکنندگان و هدایت کنندگان این کنشها می‌پردازد. "بازیگران" اصلی را نه واحدهایی انتزاعی بلکه تصمیم‌گیرانی تشکیل می‌دهند که رسماً مسئولیت تصمیم‌گیری را برای واحدهایی به عهده دارند که در صحنه بین‌المللی به کنش متقابل می‌پردازند (یعنی عمدتاً - نه محنصراً - دولتها). این بازیگران همیشه نمی‌توانند به هدفی واحد دست یابند. اصولاً "کارگزاران"[1] تصمیم‌گیران مسئول را کارمندان و مستخدمان تشکیل می‌دهند که نقش تشخیصی مهم آنها به طور جداگانه در فصل چهارم بررسی خواهد شد. در فصل پنجم به مسئله کنش عقلانی خواهیم پرداخت که کلیه تحلیلگران سیاستگذاری را از دهه ۱۹۵۰ به خود مشغول کرده است. در اینجا، سودمندی مفاهیم "بازیگر عقلانی" و "انتخاب عقلانی" در چارچوب متون گستردهٔ مربوط به عوامل روانی دخیل در تصمیم‌گیری و مشکلات رویارویی با انبوه اطلاعات بررسی می‌شود. فرآیند اجتناب‌ناپذیر "یادگیری از تاریخ" در اینجا هم

1. agents

نقشی محوری دارد. سرانجام، کنشگری را باید با توجه به امکانات و ابزارهای در دسترس سیاستگذاران و مشکلات استفاده از آنها برای دستیابی به اهداف اعلام شده حتی در صورت گسترده و سازمان یافته بودن آن امکانات و ابزارها درک کرد. اکنون "اجرا"[1] را معمولاً یکی از ابعاد متمایز و پیچیده کنشگری در سیاست خارجی تلقی می‌کنند.[(٣٤)]

در بخش دوم کتاب، توجه ما از "کنشگری" بیشتر به سوی محیط بین‌المللی معطوف می‌شود که کنش در آن انجام می‌گیرد تا به سوی "ساختار" - چرا که خود بازیگران و کنشگران تا حدودی به منزله ساختار هستند. به زبان سنتی، این محیط هم *فرصتهایی* برای ایجاد تغییر و پیشبرد برخی علایق و هم *محدودیتهایی* برای عمل و فعالیت ما به وجود می‌آورد. اینجا، یکی از مسائل اساسی، محدودیتهای جبرگرایی است، بدین معنا که دولتها و سایر واحدهای تصمیم‌گیرنده همیشه می‌توانند یا گزینه خودکشی را برگزینند یا در مقابل فشار دیگران بایستند. آنها ممکن است به ندرت دست به انتخاب این گزینه بزنند، ولی خود وجود این گزینه به ارائه تعریفی از یک بازیگر کمک می‌کند. حق و توانایی اشتباه کردن، ما را به افراد بالغ مسئول تبدیل می‌کند و به رغم خطر انسان‌گونه انگاری[2] باید گفت واحدهای جمعی هم گاه مجبورند در مقابل تقدیر- چه به شکل منطق باشد یا به شکل امور اجتناب‌ناپذیر، نظام سیاسی بین‌المللی یا یک "ساختار" عمیق‌تر- بایستند. هرگاه آنها نتوانند خودشان تصمیم بگیرند - مثل لبنان در دهه ١٩٨٠ یا یک سازمان صرفاً بین دولتی مانند اتحادیه اروپای غربی- در واقع فاقد هر دو "شخصیت" سیاسی و حقوقی هستند.[(٣٥)]

در دو فصول از کتاب به بررسی محیط بین‌المللی و تحلیل محدودیتها و فرصتهای گوناگون رویاروی بازیگران خواهیم پرداخت. ما با بررسی نظام سیاسی بین‌المللی - "جامعه فاقد فایقه‌ی مرکزی" مورد نظر ***هدلی بول***- می‌کوشیم نشان دهیم حقوق، سازمانها و هنجارهای بین‌المللی چقدر روی دولتها و بازیگران دیگر تأثیر می‌گذارند و ارزشهای بین‌المللی چقدر از طریق فرآیند جامعه‌پذیری[3]، درونی شده‌اند. در مقابل، سیاست جغرافیایی یک "چارچوب پایدارتر" تلقی خواهد شد، بدین معنا که خود وجود واحدهای سرزمینی مجزا در سطح کره زمین باعث ظهور

---

1. implementation
2. anthropomorphism
3. socialization

مسائل "خارجی بودن"، منطقه‌گرایی[1] و آسیب‌پذیری متفاوت در برابر مداخله خارجی می‌شود. حتی اگر مرزها به طور تاریخی دایماً در حال تغییر باشند، باز هم توزیع نابرابر منابع جهان، بین جوامع مختلف، مسئله انتخاب در مورد امنیت دولتی و اقتصاد سیاسی را به وجود می‌آورد. با این حال، لازم نیست با این دیدگاه والتسی[2] به شیوه‌ای والتسی برخورد کنیم. تا هنگامی که سیاست جغرافیایی باعث ظهور تنوع و تفاوت زیادی در مورد مسائلی مثل تهدید و "دیگر بودن[3]" می‌شود، ویژگیهای جغرافیایی و تاریخی مهم‌تر از خصوصیات انتزاعی مثل دو قطبی یا چند قطبی بودن به شمار می‌روند.

دومین فصل این بخش میزان پیچیده‌تر شدن این انتخابها و گزینه‌ها به دست نیروهای فراملی را بررسی می‌کند، نیروهایی که به طور همزمان ممکن است اهمیت جغرافیا را کاهش دهند و احساس وجود یک جامعه متمایز را از میان ببرند. اگر دنیای رویاروی سیاست خارجی در واقع بیشتر جهانی متشکل از جنبشهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی فراملی و نه متشکل از دولتهاست، پس سیاست خارجی ممکن است در حال تبدیل شدن به یک نهاد سیاسی "باشکوه" - به گفته *والتر بجت*[4] - و نه "کارآمد" باشد.

سومین و آخرین بخش کتاب حاضر یکی دیگر از پیامدهای احتمالی فراملی[5] را بررسی می‌کند، یعنی این مسئله که ممکن است فراملی‌گرایی تأثیری سست‌کننده یا مضمحل کننده روی جامعه مستقلی بگذارد که سیاست خارجی قرار است در خدمت آن باشد. با توجه به ادعاهای اخلاقی که ممکن است با استناد به "وظایف فرامرزی" مطرح شود، تصمیم‌گیران با مسئله بالقوه خدمت کردن به موکلان مختلف روبه‌رو هستند و دولتهای دیگر هم توجه مستقیم‌تری به محیط "داخلی" آن تصمیم‌گیران نشان می‌دهند.(۳۶) بر این اساس، موضوع بخش آخر را "مسئولیت" - یعنی احساس دین و تکلیف در میان تصمیم‌گیران نه تنها در مقابل جامعه‌ای که سیاست خارجی در وهله اول به نام آن اجرا می‌شود بلکه همچنین احتمالاً در مقابل جامعه‌ای ذهنی با قلمرویی به مراتب وسیع‌تر - تشکیل می‌دهد.

---

1. Regionalism
2. Waltzian=منسوب به کنت والتس
3. otherness
4. Walter Bagehot
5. Trans nationalism

بخش آخر کتاب با بررسی مسئله کلی شیوهٔ ارتباط جامعه داخلی با سیاست خارجی و مهم‌ترین "ریشه‌های" سیاست خارجی آغاز می‌گردد. به این معنا که کنشها "در داخل شروع می‌شوند"، گرچه باید در خارج اجرا شوند. سیاست خارجی بین پویایی خارجی میانجی‌گری می‌کند. مسئله مطالعه مقایسه‌ای سیاست خارجی و این مسئله بررسی خواهد شد که انواع خاصی از جوامع تا چه میزان، انواع خاصی از سیاست خارجی را به وجود می‌آورند. فرضیه "صلح مردم سالارانه"- این که نظامهای مردم سالار با یکدیگر نمی‌جنگند- به روشنی نقطه آغاز کار ما را در اینجا شکل می‌دهد، ولی مطالب بسیار دیگری درباره تأثیر ساختارهای داخلی (چون تبیین ما هم شکلی از تبیین ساختاری است) در رفتار خارجی وجود دارد- مثل تأثیر انقلاب و آشوب یا سطوح مختلف توسعه اقتصادی که اهمیت آنها در تعیین استراتژی خارجی هر بازیگر حداقل به اندازه جایگاه ژئوپولیتیک یا تواناییهای رسمی است.

فصل دوم بخش آخر مسئله اساسی جوامع مردم سالار در رابطه بین‌الملل را بررسی می‌کند: چگونه می‌توان بین نیاز به آزادی عمل در مقابل خارجیان خودمختار و شرایط رضایت عمومی و نظارت مجالس قانونگذاری سازش به وجود آورد. این مسئله باتوجه فزایندهٔ افکار عمومی به روابط بین‌الملل نیز ارتباط می‌یابد. اکنون افراد و گروههای بسیاری تاب تحمل دولتهای رسمی خود را ندارند و برخلاف استدلالهای قدیمی درباره حفظ وحدت ملی "منافع ملی" با شدت بیشتر به مبارزه برای تغییر سیاست خارجی پرداخته یا مستقیماً در روابط بین‌الملل درگیر شده‌اند.[۳۷] یکی از نمونه‌های بارز این امر اعتراضات مخالفان جهانی شدن و سیاتل، گوته بورگ و جنووا در سالهای ۲۰۰۱-۲۰۰۰ بود.

وقتی بررسی سه موضوع کنشگری، محیط بین‌المللی و موکلان سیاست خارجی پایان یافت، در فصل آخر کتاب با بررسی مسئله مسئولیت در چارچوبی وسیع‌تر به جمع‌بندی خواهیم پرداخت. در آنجا این موضوع را بررسی می‌کنیم که آیا سیاست خارجی در شرایط نوین می‌تواند آن چه را از آن انتظار می‌رود- از طرف شهروندان، تصمیم‌گیران یا دانشگاهیان- برآورده سازد. در آنجا استدلال خواهد شد که هنوز هم کنشهای معنادار و هدفدار امکان دارد تحت عنوان سیاست خارجی انجام گیرد، به شرطی که این کنشها با شناخت خوبی از محدودیتهای خارجی و تعاملات گوناگون ساختارهای داخلی و خارجی و محدودیتهای

تکروی و یکجانبه‌گرایی[1] همراه باشند. هر چند می‌پذیریم "مسئولیت" در مقابل افرادی غیر از موکلان بی‌واسطه سیاست خارجی (و در واقع از برخی جهات در مقابل کل بشریت) به طور فزاینده‌ای احساس می‌شود (و باید وجود داشته باشد)، سعی نمی‌کنیم معماهای اخلاقی ناشی از مفهوم وظایف فرامرزی را حل کنیم. با این حال، در فصل آخر، شاخصهای مسئولیت که کلیه تصمیم‌گیران سیاست خارجی باید در چارچوب آنها عمل کنند مشخص خواهند شد، شاخصهایی که دیگر به هیچ وجه با مفهوم "منافع ملی" قابل توصیف نیستند.

استدلال کتاب حاضر این است که سیاست خارجی یکی از اجزای محوری شناخت ما از روابط بین‌الملل است، گرچه به هیچ وجه تمام آن نیست. اکنون سیاست خارجی به دلایلی گاه موجه و در موارد بسیاری ناموجه نادیده گرفته می‌شود، ولی باید دوباره مورد توجه قرار گیرد. سیاست خارجی باید نقش عمده‌ای در پر کردن خلأ کنونی تحلیلهای روابط بین‌الملل در مورد "کنشگری"- یعنی مسئله‌ای که از آن به لحاظ معرفت شناختی[2] بسیار بحث شده ولی به اندازه کافی عملیاتی نشده است- ایفا کند. همان طور که اخیراً *والری هادسون* اشاره کرده است، "رشته روابط بین‌الملل به نظریه‌ای درباره انتخاب سیاسی انسان نیاز دارد... یکی از حوزه‌های روابط بین‌الملل که نظریه‌پردازی در این زمینه را شروع کرده، تحلیل سیاست خارجی است."[(۳۸)]

سیاست خارجی حلقه واسطه سیاست داخلی و روابط بین‌الملل است. ***ریمون آرون*** بر این نظر بود که "«مسئله سیاست خارجی»... هم به بقای فرد و هم به بقای جمع مربوط می‌شود".[(۳۹)] اگر واژه "توسعه" را به جای تأکید دوران جنگ سرد بر "بقا" قرار دهیم، باز هم سیاست خارجی از نقشی محوری برای دفع مشکلات انسان برخوردار است. برای کسانی که مخالفت تعصب‌آمیز با رویکردهای "دولت محور" یا قالبهای ذهنی موجود دربارهٔ تحلیل سیاست خارجی به مثابه شکلی از واقع‌گرایی، جلوی دید آنها را نگرفته است، مطالعه سیاست خارجی امکانات فراوانی پیش چشم قرار می‌دهد. طبق استدلال *فرد هالیدی*، تحلیل سیاست خارجی باید نظریه‌ای درباره دولت مطرح کند که کارکردهای ذاتی آن را با کارکردهای خارجی پیوند دهد، بدون این که به ورطه واقع‌گرایی بیفتد. از نظر وی این گام مهمی است که باید برداشته شود. این امر تا حدودی می‌تواند با توجه به شیوهٔ برآورده شدن نیازهای دوگانه مردم سالاری و

---

1. unilateralism
2. epistemological

کارایی در محیط بین‌المللی انجام گیرد.[40] برآورده شدن نیازهای جامعه به طور فزاینده‌ای به اقدام مؤثر و کارآمد در روابط بین‌الملل وابسته است، همچنین مردم سالاری قادر است دولت را یا به سوی مسائل داخلی معطوف سازد یا آن را به سوی جنگهای مقدس خارجی در راه به اصطلاح ارزشهای جهانی سوق دهد. هر یک از این گرایشها هم حاکی از نقش حساس سیاست خارجی، چونان یکی از نشانه‌های وجود دولت و هم، چونان وسیله‌ای برای میانجیگری بین تقاضاهای همزمان داخلی و خارجی رویارویی دولت است. سیاست خارجی در جایگاه یکی از اشکال بسیار مهم کنشگری در روابط بین‌الملل به تغییر و اصلاح محیط داخلی و خارجی کمک می‌کند، درست همان‌طور که خودش برای مؤثر و کارآمد بودن در این دو محیط به تعدیل پیوسته نیاز دارد.[41]

سرانجام، این مسئله‌ای جدی است که اکنون تصمیم‌گیران با *مسئولیتهای چندگانه‌ای* روبه‌رو هستند. آنها در مقابل گروههای مختلفی مسئولند: موکلان، گروههای خاص فعال در خارج، متحدان، مهاجران، کل بشر، نسلهای آینده، همفکران، همزبانان، حقوق بین‌الملل و اصول نظم بین‌المللی، سازمان ملل متحد، مردمان نیازمند به کمک اضطراری و اقوام دارای ادعاهای تاریخی. این فهرست را می‌توان گسترش داد. سیاست خارجی نمی‌تواند به ایجاد سازش میان این همه ادعاهای متعارض خوش بین باشد، ولی نادیده گرفتن هر یک از این ادعاها نیز رهبران را با خطر روبه‌رو می‌سازد. از طریق سیاست خارجی است که به کنشها و مسئولیتهای خارجی پرداخته می‌شود، هرچند ما از این واژه استفاده نکنیم. سیاست عمومی باید به نحوی با خارجیان ارتباط داشته باشد و در صورت لزوم به سطح عالی‌تر ارتباط با نهادهای بین‌المللی ارتقا یابد. بنابراین، سیاست خارجی با یک مشکل عمده روبه‌روست: ضرورت هدفدار بودن و در عین حال فریب نخوردن، مردم سالار بودن و در عین حال فلج نشدن، اخلاقی بودن و در عین حال پایبندبودن به یک جامعه خاص. اگر دست به کار نشویم، دشوار بتوان دریافت ابتکارات و هماهنگی لازم برای جامعه بین‌المللی از کجا سرچشمه خواهد گرفت. به هر حال، همکاری بین‌المللی به ندرت خود به خود تحقق می‌یابد. آن چه در فصلهای آینده کتاب حاضر می‌آید، براساس اطلاعاتی مبتنی است که تاکنون از تحلیل سیاست خارجی به دست آمده است. ما سعی می‌کنیم روشن کنیم از سیاست خارجی چه چیزی را می‌توان و چه چیزی را نمی‌توان انتظار داشت.

فصل دوم

ابعاد سیاسی سیاست خارجی

موضوع کتاب حاضر را ابعاد سیاسی سیاست خارجی در وسیع‌ترین معنای آن تشکیل می‌دهد؛ سیاست خارجی چه چیزی برای چه کسی در بردارد و در صورت برخورد و تعارض بین ارزشهای جوامع مختلف، چه اتفاقی می‌افتد. مضامین اصلی کتاب حاضر یعنی کنشگری، محیط بین‌المللی و مسئولیت، در واقع ستیزه‌ها و معماهای رویاروی دولتها و سایر بازیگران و نیز پیامدهای آنها برای کل نظام بین‌الملل را نشان می‌دهند؛ ولی این امر مستلزم نوعی زمینه‌سازی نظری درباره مسائل اصلی "سیاست خارجی" مثل ماهیت کنش و کنشگران، محدودیتهای انتخاب و استراتژیهای سیاسی و انتظارات گوناگون مرتبط با سیاست خارجی است. بر این اساس فصل حاضر نقطه آغازی است برای تحلیل این مسئله که در قالب ساختارهایی که در سیاست بین‌الملل مشاهده می‌کنیم، چه نوع کنشی امکان‌پذیر است. در این فصل پس از تحلیل رابطهٔ نزدیک دولت و سیاست خارجی و بررسی موضوع حاکمیت به این مسئله اساسی خواهیم پرداخت که تمایز دولتها به دو حوزهٔ داخلی و خارجی تا چه حد از میان رفته است. سرانجام، در فصل حاضر به این مسائل آشکارتر سیاسی خواهیم پرداخت که سیاست خارجی به چه کسی و چه چیزی کمک می‌کند. خوانندگان عمل‌گرا ممکن است بخواهند مستقیماً به بخش اول کتاب مراجعه کنند، ولی فصل حاضر فقط یک دیباچه مطالعاتی

تشریفاتی نیست، زیرا در هیچ بحثی درباره سیاست خارجی نمی‌توان از مسائل مفهومی ذاتی گریخت و بهتر است در ابتدا به این مسائل پرداخت.

کنشگری و ساختار

از جالبترین و در عین حال پیچیده‌ترین مناقشات علوم اجتماعی در سالهای اخیر رابطه "کنشگری" و "ساختار" است. به ساده‌ترین شکل می‌توان گفت این مناقشه درباره این مسئله بوده است که آیا کنشگران (کسانی که توانایی کنش را دارند) از طریق ساختارها (هرچه باشند) شکل می‌گیرند یا برعکس.(۱) از جهتی، موضوع کنشگری - ساختار برای تحلیل سیاست خارجی خوب بوده است. این موضوع مسائل همیشگی علیت و جبر و اختیار را به دستور کار روابط بین‌الملل بازگردانده و به بررسی دقیق‌تر بنیاد مفهومی نسبتاً ساده برخی مطالعات سیاست خارجی منجر شده است. از طرف دیگر، مجادله درباره این موضوع عمدتاً خصلتی بسیار انتزاعی داشته و بر معرفت شناسی و فراهستی‌شناسی[1] متمرکز بوده است.(۲) این موضوع اغلب "مسئله" کنشگری - ساختار هم خوانده شده است که به طور کلی باید بتوان یک "پاسخ و راه حل" برای آن یافت. ما این رویکرد را اتخاذ نمی‌کنیم و معتقدیم برای شناخت پیچیدگیهای عظیم سیاسی و تاریخی رویارویی کلیه کسانی که می‌خواهند سیاست خارجی را بفهمند، قیاس ریاضی مناسب نیست. در عوض، فرض ما این است که علیت همیشه با هر دو عنصر ساختار و کنشگری ارتباط دارد و همان طور که برخی نویسندگان به پیروی از آنتونی گیدنز اشاره کرده‌اند، این دو عنصر از طریق فرآیند تعامل دایمی در شکل‌گیری یکدیگر نقش دارند.(۳) این به خودی خود بدین معناست که استنتاج ثابت درباره محدودیتهای آزادی انتخاب کنشگران یا توانایی تأثیرگذاری آنها (که دو چیز متفاوت هستند) ناممکن است. امکان دارد به تجزیه و تحلیل عواملی مثل انتخاب، محدودیت و تغییر بپردازیم. ولی انسان همیشه در شرایط تاریخی خاص خود از یک "فضای آزاد" برای بازسازی حداقل بخشی از دنیای خود برخوردار است.(٤)

---

1. meta-antology

ساختارها به معنای وسیع کلمه عبارتند از مجموعه‌ای عوامل که محیطهای گوناگون را برای فعالیت کنشگران می‌سازند و با محدود ساختن حیطه امکانات ما و نیز به گونه‌ای عمیق‌تر با شکل دادن به خود جهان زیست ما و در نتیجه با تعیین سرشت مسائل دنیای ما سرشت انتخابهای ما را تعیین می‌کنند. ساختارها در همه سطوح- از خانواده تا نظام بین‌الملل- وجود دارند و اشتباه است اگر گمان کنیم در سیاست خارجی، "ساختار" فقط به محیط خارجی دلالت می‌کند. ساختارهای سیاسی، اداری و اجتماعی که تصمیم‌گیری در سیاست خارجی را محدود می‌کنند، از اهمیتی حیاتی برخوردارند.(۵) ساختارها همان قدر که عینی هستند خصلتی ذهنی هم دارند، زیرا اغلب فرآیندها یا الگوهای کنش متقابل را نشان می‌دهند. به همین دلیل، اثبات وجود آنها دشوار و در عین حال تصور وجود آنها کاملاً راحت است. بعلاوه، از آن جا که ساختارها پیوسته از کنشگران تأثیر می‌پذیرند، همیشه در حال تغییرند و نباید آنها را پدیده‌های ثابتی مثل یک ابزار مهندسی با صفات و حدودی دقیق و مشخص تلقی نمود. ماهیت یک ساختار همیشه مورد مجادله خواهد بود، زیرا حتی عینی‌ترین ساختارها- مثل دولتها- را هم نمی‌توان حاصل جمع اجزای قابل مشاهده آنها مثل نهادها دانست.

با پذیرفتن این طرز فکر، مسائل نظری اصلی در مورد ساختارها به ترتیب عبارتنداز شناسایی آنها، روابط آنها با یکدیگر (احتمالاً سلسله مراتبی) و روابط آنها با کنشگران. کنشگران هم به معنای واحدهایی هستند که توانایی تصمیم‌گیری و کنش در هر بافت و محیطی را دارند. آنها ممکن است افراد منفرد یا گروهها و واحدهای اجتماعی باشند. آنها ممکن است براساس مقاصدی آگاهانه یا براساس الگوهای رفتاری عمل کنند که تا حدودی از تفکر و تعمد سرچشمه نمی‌گیرند (برای مثال، نیروهای مسلح برخلاف تصور خودشان ممکن است در یک دوره زمانی از خود بی‌کفایتی نشان دهند). از نظر من، واژهٔ بازیگر[1] بر واژه "عامل"[2] ترجیح

1. actor

۲. agent برای این واژه انگلیسی، در فارسی می‌توان در برابر کنشگر، عامل را به کاربرد که این دولتها برابر نهاد، در فارسی گاه مترادف (به معنای انجام دهنده یک عمل یا کنش) و گاه متفاوت (اولی به معنای انجام دهنده یک عمل یا کنش و دومی به معنای تابع و دست نشانده) هستند. نویسنده در کتاب کنونی واژه‌های agent و agency را بیشتر به معنای کنشگر و کنشگری و در موارد اندکی به معنای تحقیرآمیز عامل و تابع بودن به کار برده است. در ترجمه فارسی این واژه‌ها بسته به منظور نویسنده برابر نهاد کار رفته است.(م)

دارد، چرا که واژه دوم در زبان انگلیسی به معنای پیروی از یک مقام بالاتر (مثل "عامل فلانی") است. بنابراین، به رغم رواج "موضوع کنشگری- ساختار" در متون دانشگاهی، واژه "بازیگر" در کتاب حاضر ترجیح دارد و واژه "عامل" برای اشاره به واحدهای اداری به کار می‌رود که حداقل و ظاهراً تحت کنترل بازیگران سیاسی اصلی قرار دارند. این ترجیح با کاربرد متداول عبارت "دولتها و سایر بازیگران" در محافل دانشگاهی و همچنین سیاست بین‌المللی عملی هم سازگار است.

اگرچه در کتاب حاضر بر معرفت شناسی یا هستی شناسی تکیه نمی‌کنیم، مطالب بالا دربارهٔ مسئله کنشگری- ساختار را باید کمی روشن سازیم. به طور کلی، استدلال *باری بوزان* و *والتر کارلز* را درباره ساختار و کنشگری تأیید می‌کنیم که بین واحدهای تحلیل و شیوه‌های تبیین باید یک تمایز روشن قایل شد.[٦] در مدل قدیمی "سطح تحلیل"، این کار انجام نمی‌گرفت.[٧] افراد، دولتها و نظام بین‌الملل به اصطلاح واحدهای تحلیل را تشکیل می‌دهند و لزوماً پیامدها را تبیین نمی‌کنند. در واقع، بعید است در یک سطح تحلیل واحد بتوان به تبیین پدیده‌های سیاسی دست یافت. برعکس، برای تبیین پدیده‌های سیاسی باید به عواملی مثل ساختارها، فرآیندها و تعامل واحدهای بازیگران رجوع کرد. بنابراین، باید چهار تمایز را به خاطر سپرد:

۱- تمایز بین واحدها و بازیگران؛ واحدها برای تقسیم مفهومی جهان به منظور تنظیم فضا و زمان ابزارهای سودمند هستند. این واحدها می‌توانند دوره‌هایی مثل "قرن کوتاه بیستم" یا اجزای یک نظام مثل نظام اقتصادی بین‌المللی باشند. واحدها اغلب موضوع مناقشه هستند. در مقابل، بازیگران عناصری هستند که اراده مستقل و قدرت تصمیم‌گیری دارند و شناسایی آنها نسبتاً آسان است. همه بازیگران را می‌توان واحد تلقی نمود ولی همه واحدها را نمی‌توان بازیگر به شمار آورد.

۲- تمایز بین بازیگران و ساختارها؛ هر یک از این دولتها ممکن است در اشکال بسیاری با درجات متفاوتی از قدرت تأثیرگذاری بر دیگری ظاهر شود.

۳- تمایز بین اثبات‌گرایی و سازنده‌انگاری چونان دو سرآغاز معرفت شناختی برای فهم سیاست خارجی؛ طرفداران اولی معتقدند "واقعیات" را به کمک مشاهده علمی می‌توان دریافت ولی طرفداران دومی تأکید می‌کنند توضیحات ما درباره جهان از راه ترجیحات و اولویتهای ما-

اغلب قدرت- شکل می‌گیرند و در نتیجه سخن گفتن از حقیقت و واقعیت حداکثر در شناخت شیوه تولید و رقابت برداشتهای مختلف از وقایع می‌تواند معنا داشته باشد.

٤- تمایز بین اندیشه وجود اراده آزاد در موجودات آگاه و اندیشه واهی بودن اراده و انتخاب به دلیل قدرت نیروهای تاریخی.

شاید بد نباشد به طور مختصر به مفروضات کتاب حاضر درباره این مسائل مهم اشاره کنیم. حتی اگر این شرح مختصر، برخی از خوانندگان را خرسند کند، بازهم بهتر است شفاف باشیم و نشان دهیم این مسائل مدنظر بوده‌اند.

همان‌طور که قبلاً اشاره شد، رویکرد "سطح تحلیل" دیگر فایده‌ای ندارد، مگر برای آشنا ساختن تازه‌واردان با دیدگاههای متفاوتی که ممکن است با نگاه کردن به پدیده‌ها از زاویه افراد، دولتها و کل نظام بین‌الملل به دست آید. در نهایت، معلوم نیست این نوع "تحلیل" می‌تواند جلوتر رود و یک تبیین علّی یا توصیه‌هایی برای تغییر و دگرگونی ارائه دهد یا خیر. بنابراین، این نوع تحلیل باید به کمک تمایز بازیگران و ساختارها تکمیل شود. برخی از این بازیگران و ساختارها به طور همزمان نقش بازیگر را درون یک ساختار وسیع‌تر بازی می‌کنند (مثل وزارت امور خارجه که برای کارکنان خود یک ساختار مهم است ولی در عین حال خودش دارای ویژگی‌هایی شبیه یک بازیگر است). تصمیم‌گیری در سیاست خارجی یک فرآیند تعامل پیچیده بین بازیگران بسیاری است که هر کدام به نحوه متفاوتی در طیف وسیعی از ساختارهای گوناگون قرار دارند. تعامل و کنش متقابل آنها فرآیند پویایی است که به تحول دایمی بازیگران و ساختارها می‌انجامد.

درباره روش شناخت بازیگران و ساختارها، رویکرد کتاب حاضر، رنگی اثبات‌گرایانه داشته است ولی کاملاً اثبات‌گرا نیست. با این حال، رویکرد کتاب حاضر نسبی‌گرا[1] هم نیست، زیرا کسب نوعی دانش تجربی را تأیید می‌کند - به طور قطعی در مورد مسائلی مثل مقاصد دولتهای انگلیس و فرانسه در خلال بحران آبراههٔ سوئز در سال ۱۹٥٦ و حتی در مورد مسائل کلی‌تری مانند ماهیت متحول جنگ- که براساس تحقیق حرفه‌ای و با نوعی نگرش انتقادی مستمر به منابع تحقیق و جدی در مورد بحرانها، سوءبرداشت‌ها و سیاست دیوان‌سالارانه انجام شده‌اند که

1. relativist

برخی از آنها بسیار سودمند، آموزنده و منظم است. ولی هیچ‌گاه این باور را نمی‌توان پذیرفت که رفتار سیاسی و اجتماعی را براساس مشاهده ارزش گریزانه یا بیطرفانه[1] کل یک "طبقه یا دسته" از پدیده‌ها می‌توان به گزاره‌هایی قانون گونه تقلیل داد. انسان نسبت به هرگونه مشاهده‌ای که به او مربوط شود، واکنش نشان می‌دهد و پیچیدگی اعمال و کنشهای انسان به مراتب بیشتر از آن است که به کمک روابط همبستگی متغیرها یا مدل محرک- پاسخ قابل درک باشد. بنابراین، یک تعمیم هرچه کلی‌تر باشد، بی‌خاصیت‌تر خواهد بود.

در مورد مسئله آزادی، ما با یک رویکرد عمدتاً کثرت‌گرایانه، خواهیم کوشید به بررسی سیاست خارجی و معماهای آن بپردازیم. به نظر ما، انسانها همیشه گزینه‌ها یا انتخابهای گوناگونی دارند، هرچند در موارد بسیاری به شدت به یکی از حالتهای خود گرایش داشته باشد. افراد، منبع اصلی انگیزه‌ها هستند و به همین دلیل نقش مستقلی دارند ولی آنها در خلأ زندگی نمی‌کنند و محیط نهادی و سیاسی آنها تأثیر زیادی در برداشت آنها از جهان می‌گذارد. بعلاوه آنها، در سطح نظام بین‌الملل، به ندرت نقش مسلطی دارند. در این سطح، با انواع متعدد و گوناگونی از کنشگران سرو کار داریم و دولتها با توجه به تسلط عمده آنها بر ابزارهای بسیج سیاسی، مهم‌ترین گروه از بازیگران هستند. کثرت‌گرائی از این نظر وجود دارد که نظام خیلی جبرگرایانه نیست و اغلب به گونه‌ای پیش‌بینی ناپذیر، فضایی برای عمل به وجود می‌آید. بنابراین، مسئله این است که چه کسی تمایل و توانایی اشغال این فضا را دارد و تصمیمات از طرف چه کسی گرفته می‌شود. هرچند قوی‌ترین دولتها معمولاً ابتکار عمل را به دست می‌گیرند، همان طور که تاریخ کمونیسم بین‌الملل یا مسئله عدم تکثیر سلاحهای هسته‌ای نشان می‌دهد، حتی نیرومندترین دولتها هم به آسانی نمی‌توانند مختصات کلی نظام را تغییر دهند. عملیات آمریکا به نام "جنگ با تروریسم" پس از حملات وحشتناک ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ نشان می‌دهد دولتهای بزرگ برای تغییر کل نظام تلاش می‌کنند رسیدن به این هدف نیز برای آنها کار ساده‌ای نیست.

درباره مسائل معرفت شناختی و روش شناختی، باید تاکنون روشن شده باشد ما این نظر مشهور *مارتین هالیس و استیو اسمیت* را نمی‌پذیریم که همیشه "دو روایت از روابط بین‌الملل"

1. value-free

می‌توان بیان کرد - یکی فهم[1] دلیل موضع گیریهای بازیگران و دیگری تبیین[2] نتایج و پیامدهای آنها - و این دو روایت هم قابل جمع نیستند.(۸) اگر این طور بود، انجام دادن بخش بزرگی از تحقیقات تاریخی روشنگر هرگز میسر نمی‌شد. از نظر فنی، این تحقیقات را نمی‌توان تبیین علمی به معنای اقامه گزاره‌های مبتنی بر الگوی اگر- آن گاه تلقی کرد، ولی سی‌سال اخیر نشان داده است اشکال مهمی از تبیین علمی حتی با استفاده از روش علمی به سختی میسر می‌گردد. تاریخ نگاری خوب یا علم سیاست سنتی از این نظر خصلتی "تبیینی" دارد که براساس تحلیل و شواهدی که برای خوانندگان بسیار نقاد ولی معقول و منطقی، قانع‌کننده است - یعنی آزمون اندیشه‌گران را از سر می‌گذراند - عوامل اصلی و ماهیت تعامل آنها را مشخص می‌سازد.(۹) از این گذشته، "فهم" فقط به معنای بازسازی جهان‌بینی بازیگران- یکی از نارساییهای نظریه اولیه تصمیم‌گیری- نیست.(۱۰) علاوه براین، "فهم" به معنای قراردادن برداشت بازیگران در چارچوب تحولات تاریخی و فشارهای گوناگون داخلی و خارجی مؤثر در تصمیم‌گیری نیز هست.(۱۱)

در مورد کنشگری و ساختار باید گفت تبیین و فهم، هردو، برای تحلیل خوب سیاست خارجی ضروری هستند. ما باید به طرق مختلف به تجزیه و تحلیل رفتار سیاست خارجی بپردازیم و بتوانیم پیچیدگی آن را چنان خوب توضیح دهیم که اقامه احتمالی احکام تجویزی مبتنی بر دانش تجربی میسر گردد. سیاست خارجی هم مثل بیشتر پدیده‌های علوم اجتماعی کلی و به محیط و شرایط خاص خود بسیار وابسته است. درست نیست با محدود کردن بیش از حد رویکردهای مورد استفاده خود، به ابعاد مختلف به اندازه کافی توجه نکنیم. هستی‌شناسی ما باید گسترده باشد (روشهای بسیار زیادی برای دریافتن برداشتهای رایج در این حوزه وجود دارد) و روش‌شناسی ما باید متنوع باشد (نظریه‌های میانبرد، نظریه‌های ضعیف، تاریخ، تحلیل گفتمانی، همه می‌توانند سودمند باشند).(۱۲) کثرت‌گرایی در تحلیل سیاست خارجی به این معناست.

دولت، حاکمیت و سیاست خارجی

در بررسی جدی سیاست بین‌الملل هرگز نمی‌توان دولتها را نادیده گرفت. با این حال، در تحلیل سیاست خارجی به ندرت تلاش برای نظریه‌پردازی درباره دولت صورت گرفته است.(۱۳)

---

1. understanding
2. explaining

این امر با توجه به سه نکته زیر یک نقصان مضاعف است: ۱- دولت محورانه (ولی نه واقع‌گرایانه) بودن تحلیل سیاست خارجی ۲- تلاش آن برای ایجاد پیوندی میان روابط بین‌الملل و سیاست مقایسه‌ای و ۳- توجه فزاینده به دولت در دهه‌های اخیر از جمله در روابط بین‌الملل. برای رفع ابهامات و آشفتگی‌های گوناگون که در اصطلاحات مورد استفاده وجود دارد، وجود یک نظریه درباره عملکرد و کارکرد دولت لازم است. مهم‌تر این که نظریه بررسی درجه پیوند نقشهای داخلی و خارجی دولت به ما کمک می‌کند. اگر آنها با هم تعارض دارند، آیا این امر فضایی برای فعالیت بازیگران دیگر فراهم می‌سازد و این امر چه محدودیتهایی برای سیاست خارجی به وجود می‌آورد؟

در اینجا، مسئله حاکمیت هم مطرح می‌شود که یک معنای داخلی (مثل مفهوم "مردم دارای حاکمیت") و یک معنای خارجی (مثل مفهوم "دولت دارای حاکمیت") دارد. در بحثهای گسترده و بی‌فرجامی که تاکنون درباره این موضوع وجود داشته است، حاکمیت و معنای آن به موضوع مناقشه دو گروه تبدیل شده است: کسانی که در پی پایین کشیدن دولت از جایگاه رفیع آن به مثابه یکی از عوامل محوری روابط بین‌الملل هستند و کسانی که از تفوق دولت دفاع می‌کنند.(۱۴) هرچند کسانی که به مطالعه سیاست خارجی می‌پردازند، بیشتر دیدگاه دوم را دارند، لازم نیست دچار یک استدلال دو قطبی شوند. در نظام بین‌الملل کنونی، حاکمیت یک مفهوم حقوقی - محوری است و به دست آوردن و از دست دادن آن ساده نیست.(۱۵) از طرف دیگر، اغلب توانایی دولتها برای گرفتن تصمیمات مستقل ناشی از حاکمیت در عمل محدود می‌شود و قدرت آنها تفاوت زیادی با هم دارد و هرگز مطلق نیست. در دنیای سیاست، حاکمیت اغلب با قدرت کاملاً یکسان تلقی شده است و این امر باعث می‌گردد عده زیادی تصور کنند ضعف نسبی باعث بی‌معنا شدن حاکمیت می‌گردد و عده‌ای دیگر (مثل اتحاد شوروی سابق) هم دچار این اشتباه مقابل شوند که حاکمیت به بیشینه‌سازی قدرت[1] بستگی دارد.(۱۶)

سیاست خارجی در فضایی مجال ظهور می‌یابد که از وجود دولتها و در عین حال مطلق نبودن قدرت و توانایی آنها ناشی می‌شود. فلسفه وجودی آن کنترل تأثیر امور خارجی در امور داخلی و یافتن راههایی برای پیشبرد علایق خاصی از یک جهان بسیار سرکش است. در

---

1. maximizing power

صورت وجود حاکمیت، سیاست خارجی به حاکمیت و تداوم آن بستگی دارد ولی در غیر این صورت، بیشتر به مجموعه‌ای از منافع برجسته داخلی- که به گونه‌ای مستقل از حاکمیت دولت تغییر می‌یابد- بستگی دارد. برخورداری از حاکمیت رسمی احتمال وجود یک سیاست خارجی را برای یک دولت، بسیار افزایش می‌دهد. در مقابل، اگر حاکمیت به رسمیت شناخته نشود یا جلوی اعمال آن به شدت گرفته شود، وجود سیاست خارجی بسیار دشوار- البته نه ناممکن- می‌گردد. در نهایت، سیاست خارجی به *کارایی* دولت در داخل و خارج- که به جامعه‌شناسی سیاسی بیشتر از حقوق مربوط می‌شود- بستگی دارد.

دولت به چه روشهایی ممکن است توصیف شود و این روشهای مختلف چه تأثیری در سیاست خارجی می‌گذارند؟ اکنون متون زیادی در این زمینه وجود دارد و برداشتهای متعارض بسیاری درباره چیستی دولت طرح شده است.(۱۷) در اینجا مجال بررسی جامع کلیه برداشتها ممکن نیست، ولی باید اشاره نمود که برداشتهای مختلف را به طور کلی می‌توان به دو دسته تقسیم نمود: یکی برداشتهای *برونگرا* که ماهیت داخلی دولت را تابع نقش خارجی آن می‌دانند و دیگری برداشتهای *درونگرا* که ماهیت قانونی دولت را دارای اهمیتی اساسی و آن را دارای تأثیری متمایز در روابط بین‌الملل می‌دانند.(۱۸) یکی از برداشتهای دسته اول این است که دولت در اثر رقابت سیاسی در اروپای دوران نوزایی[1] و فعالیت فزایندهٔ یک بازار بین‌المللی به وجود آمد.(۱۹) این دولت در نظام وستفالیایی تثبیت یافت، یعنی نظامی که از راه شناسایی خارجی و اصل عدم مداخله در امور داخلی کشورها به تدریج تکوین دولتهای ملی سرزمین را میسر ساخت. یکی از اشکال ناب این نوع دولت، امپریالیستی است که اسطوره‌ها و نظامی‌گری آن به ماهیت نهادهای داخلی آن شکل می‌دهد.(۲۰) یکی از برداشتهای دسته دوم نیز این است که دولت اساساً محصول یک قرارداد اجتماعی برای تحقق یک آرمان مشترک است یا این که دولت محور منازعه طبقات یا نخبگان رقیب حتی گاه به صورت یک کشمکش انقلابی است.(۲۱) هر یک از این دو برداشت، تبعات خاص خود را برای هدایت سیاست خارجی در بردارد.

برداشتی از دولت که ابعاد داخلی و بین‌المللی را در نیامیزد، نمی‌تواند خیلی قانع کننده باشد. تاریخ پیدایش دولتها نشان می‌دهد آنها به گونه‌ای بسیار آرام در کشاکش دو عنصر تکوین

1. Renaissance

یافتند: یکی نیروهای عمومی مثل جنبش اصلاح دینی و دیگری شرایط داخلی خاصی مثل تغییر حکومت انگلیس به دست *تئودورها* یا ایجاد تمرکز در فرانسه به دست *لویی چهاردهم*. چه کسی می‌تواند بگوید مرغ درگیری در جنگ یا تخم‌مرغ تغییر داخلی، عامل اصلی ظهور دولتها و قدرت بین‌المللی پس از آن بوده است؟ آن چه مهم می‌نماید، داشتن برداشتی از دولت است که نقشهای *همزمان* داخلی و خارجی آن را مورد توجه قرار دهد. در سطور زیر سعی خواهد شد چنین برداشتی براساس یک نوع آرمانی[1]- که طبعاً در عمل انحرافات زیادی از آن وجود دارد- طرح شود.

پیش از این کار، باید روشن کنیم دولت چه ***نیست***. به رغم خطایی دایمی حتی در کاربرد حرفه‌ای آن، دولت را باید به طور روشن از حکومت، جامعه مدنی و ملت متمایز ساخت، خود وجود روابط بین‌الملل نادیده گرفتن این واژه‌ها را تشویق می‌کند، زیرا اگر زاویه کل نظام بین‌الملل را بنگریم، تمایز این واژه‌ها بسیار کمتر به نظر می‌آید تا از درون دولت. ولی حتماً باید توجه داشت حکومت به معنای صاحب موقتی قدرت است و دولت به معنای مجموعه نهادها، ترتیبات و سرزمین که وجود و تغییر حکومتها را ممکن می‌سازد. دولت به ندرت- مگر در اثر بحرانهای حاد- از بین می‌رود. جامعه مدنی هم به همین شکل از دولت جداست. اگر دولت تفوق یابد، آزادیهای مردم را از بین می‌برد و اگر جامعه را کاملاً با خود یکسان بداند، به تمامیت خواهی[2] می‌انجامد. سرانجام، حتی اگر واژه "ملت" به اندازه واژه "دولت" هم ابهام‌آمیز باشد، این دو با هم تفاوت زیادی دارند. ملت به معنای گروهی از افراد است که خود را دارای یک هویت، تاریخ وسرنوشت مشترک می‌دانند. یک ملت در پی ایجاد یک دولت هم هست، ولی ممکن است مستقل از دولت باشد، درست همان طور که دولت نیز لزوماً یک ملت واحد را در بر نمی‌گیرد، گو این که اگر خوب کار کند معمولاً نوعی احساس ملیت را در قلمرو مرزهای خود به وجود می‌آورد. "دولت ملی[3]"محصول یک سازش و آمیزش تاریخی [بین دولت و ملت] است که مثل اکثر آمیزشهای دیگر تا وقتی که در پی یک تقارن و همخوانی افراطی نباشیم، عوارض سوئی در بر نخواهد داشت.(۲۲)

---

1. ideal type
2. totalitarianism
3. nation- state

پس دولت در مجموع چیست؟ اکنون به طور خلاصه یک نوع آرمانی مطرح می‌گردد، یعنی مفهومی که حاوی ویژگیهای اصلی دولتی است که به طور همزمان برای مردم خود و در جهان در حالت نوعی تعادل وجود دارد. این نوع آرمانی دارای عناصری تجویزی است، چراکه در آن انکار حاکمیت مردم و رفتار پرخاشگرانه بین‌المللی، ویژگیهایی انحرافی شناخته می‌شود. در اینجا، دولتها انواع گوناگونی دارند- و در واقع می‌توانند مثلاً از طریق گسترش مردم سالاری تغییر یابند- ولی در عین حال همه آنها از ویژگیهای اساسی معینی برخوردارند که مبنایی برای سنجش تفاوت آنها فراهم می‌سازد. این ویژگیها از طریق نوعی تعامل اجتناب‌ناپذیر با شرایط داخلی و خارجی یک جامعه ارتباط دارند. به جای این که ببینیم آیا جامعه بر شناسایی بین‌المللی تقدم داشته یا محصول وقایع بین‌المللی بوده است، بهتر است ببینیم که آیا کل دولت برای مردمی که درون آن زندگی می‌کنند ولی در عین حال باید در نوعی وضعیت وابستگی متقابل با مردم جوامع دیگر نیز زندگی کنند، خوب کار می‌کند یا خیر.

اولین ویژگی یک دولت کارآمد وجود مجموعه‌ای از نهادهای نمایندهٔ جمهوریت یا عناصری از قدرت مشروعی است که یک حکومت به امانت از طرف مردم (در عصر حاکمیت مردم) اداره می‌کند. این نهادها عبارتند از دستگاه دادگستری، نیروهای نظامی و انتظامی، دوایر دولتی و نهادهای سیاسی، هدف آنها تضمین تداوم زندگی، نظم و اهداف مشترک است و قاعدتاً نباید تحت کنترل طبقه، حزب یا نخبگان خاصی قرار گیرند. این را هرگز نمی‌توان تضمین نمود و در بدترین حالت، دولت می‌تواند به یک ابزار خصوصی- یک "دولت حقوق بگیر"[1]- تبدیل شود و این زمانی است که واحدی که از طریق شناسایی خارجی و قلمرو سرزمینی به وجود آمده است به یک پوسته تهی تبدیل شود که به دست صاحبان قدرت برتر پر شود.(۲۳) با این حال، در این حالت، تقابل شدید بین موقعیت خارجی دولت و فقدان پشتوانه عمومی داخلی در دوران نو نه تنها باعث بروز تنشهای داخلی بلکه باعث اعمال فشار از خارج برای سرو سامان دادن دوباره به امور می‌شود. در حالتهای عادی‌تر هم باید گفت دولتها از نظر گستردگی و سلطه نهادهای عمومی به ویژه درباره زندگی اقتصادی و خدمت سربازی با هم تفاوت دارند. این یک تنوع مشروع است و نیازهای امنیتی طرفهای ثالث و مفاهیم وحدت

1. prebendal state

بخش حقوق بشر و مردم سالاری به هیچ وجه نمی‌تواند دخالت در کلیه ابعاد رابطه دولت و جامعه را توجیه کند.

ممکن است گفته شود مطالب بالا در واقع "دولت قانونمدار یا مشروطه[1]" را توصیف می‌کند، حال آن که در شکل رایج‌تر دولت در گذشته، دولت یک نهاد قدرتمند و سرکوب کنندهٔ شهروندان بوده است.[۲۴] پاسخ ما این است که این نوع دولت یک دولت واقعی نیست و فقط ابزار قدرت یک طبقه یا خاندان مسلط است، گرچه نقش یک دولت را در روابط بین‌الملل ایفا کند. به همین دلیل است که ما پادشاهی‌های سده‌های میانه را "دولت" نمی‌دانیم، چرا که هیچ نهادی مستقل از خاندان سلطنتی وجود نداشت که به نمایندگی از طرف جامعه عمل کند (چیزی که در آن زمان غریب بود). قطعاً، اکنون تقاضاها و انتظارات اکثر مردم جهان اعم از سیاستمداران و شهروندان از رؤیای *هابزی* نظم محض بسیار فراتر می‌رود (مگر بلافاصله بعد از جنگ یا بحرانهای دیگر). خود مفهوم دولت (نوین) مستلزم وجود نهادهایی چنان قدرتمند و فعال است که بتوانند استقلال خود را از حکومت حفظ و کشور را قادر سازند در دوران فترت به حیات و فعالیت خود ادامه دهد.[۲۵] این امر نه تنها از نظر داخلی بلکه از نظر خارجی هم اهمیت دارد، زیرا بدون وجود این گونه نهادها، قدرتهای خارجی تشویق می‌شوند مداخله کنند (مثل مسئله مصر و عثمانی در سدهٔ نوزدهم یا قضیه آلبانی در این اواخر).

در واقع، قانون اساسی یا نظام مشروطه دومین ویژگی تعریفی دولت نوین است. دولت برای این که به مشروعیت دست یابد، باید همچون حافظ جامعه مدنی عمل کند و انصاف و عدالت- از جمله شایسته سالاری و میدان دادن به استعدادها، حقوق اولیه قانونی، پاسخگویی صاحبان قدرت و حفاظت از منابع عمومی- را رعایت کند. دولت به معنایی *هگلی* باید وسیله گسترش و حفاظت از آزادی و محورگفتمان عمومی درباره اهداف اساسی جامعه و سازمان سیاسی باشد. اگر دولت این کار را انجام ندهد و در عوض به سرکوب و کنترل مردم بپردازد و خود را منشأ مشروعیت آنها و نه برعکس معرفی کند، در واقع به گروه ذی‌نفوذ خاصی تبدیل شده که دولت را به خدمت خود درآورده است. بعلاوه، هرگاه دولت تا حدودی از انجام دادن اقدامات بالا بازماند (مثل ایتالیا)، وجهه و اعتبار خود را از دست می‌دهد و راهها یا وسایل

---

1. constitutional

دیگری جستجو می‌شود (این وسیله در ارتباط یا "حفاظت" خصوصی است یا به طور آبرومندانه‌تر گرایش بیشتر به سوی "اروپا").

اکنون در اوایل قرن بیست و یکم، دولت مشروطه در خلأ به سر نمی‌برد. این دولت به کمک نظامهای خارجی حقوق بشر، خانواده سازمان ملل متحد و قدرت نظامهای مردم‌سالار غربی تقویت می‌شود، هرچند گاه از طریق یک بام و دو هوای آنها و گاه به بهانه ملاحظات امنیت ملی تضعیف گردد. این دولت همچنان باید مشروعیت خود را از طریق توجه به سرنوشت مردم کشورهایی تقویت کند که آزادی در آنها تضمین شده نیست. یکی از معماهای محوری سیاست خارجی این است که در این زمینه تا کجا می‌توان پیش رفت. ولی روشن است بی‌توجهی یک دولت به سرکوب مردم کشورهای دیگر تا حدودی ادعای آن در مورد رعایت حقوق اساسی را بی‌اعتبار می‌سازد. طرح قانون‌گرایی یا مشروطیت اکنون تا حدود یک طرح جهانی است و این به این معنا نیست که همه دولتها باید از یک الگوی مردم‌سالاری پیروی کنند، چه رسد به این‌که بگوییم ایالات متحده و هم پیمانانش در عمل به سطح رضایت‌بخشی از مردم‌سالاری رسیده‌اند. جهانی بودن طرح قانون‌گرایی یا مشروطیت ارزشهای سیاست قدرت[1] نه تنها منسوخ بلکه اساساً نادرست است. از بسیاری دولتها در هر دو حوزه داخلی و خارجی سوءاستفاده می‌شود. در مقابل، خود مفهوم دولت یکی از وجوه نوگرایی است که به زبان ماکس وبر ذاتاً مفهوم مصلحت عمومی[2] را تقویت می‌کند. مفهوم دولت مستلزم تأکید مجدد بر لیبرالیسم است، هرچند دولتهای لیبرال گاهی برای بقای خود به پیروی از توصیه‌های واقع‌گرایان مجبور باشند.

آخرین ویژگی عمده دولت، شناسایی آن در نظام بین‌الملل (مؤلفه اصلی محیط خارجی) به گونه‌ای اصولی است. این برای دولت ضروری است، زیرا اگر حق دولت برای حضور در مرزهای سرزمینی خود به رسمیت شناخته نشود، دولتهای دیگر می‌توانند به طرق مختلف مثل تهاجم، ایجاد جنگ داخل و آشوب یا صرفاً از طریق ابزار انزجار و عدم همکاری به مقابله با آن بپردازند. بعداً هم عدم شناسایی دیپلماتیک و عضویت نیافتن در سازمانهای بین‌المللی باعث می‌شود که دولت از داشتن جایگاه و شخصیت مؤثری در حقوق بین‌الملل و روابط سیال

1. Machtpolitik (آلمانی)

2. public good

بین‌الملل محروم گردد. این بدترین وضعیت است و به همین دلیل بود که جمهوریهای از هم گسیخته یوگسلاوی سابق در سال ۱۹۹۱ با آن جدیت در پی شناسایی بین‌الملل بودند. بنابراین، امتیاز شناسایی بین‌المللی، خودبه‌خود و یکسان به همه اعطا نمی‌شود. هرچند دولتها گرایشهای متفاوتی دارند و این امر اغلب به بروز درگیری و کشمکش می‌انجامد، اکنون حداقل شرایط لازم برای یک دولت عبارت است از مشروعیت داخلی (کنترل مؤثر بر یک قلمرو خاص بدون فتح قهرآمیز آن در گذشته نزدیک) و توانایی برقراری رابطه با دولتهای دیگر.[۲۶] وقتی "جامعه بین‌المللی" با پذیرش یک دولت جدید در سازمان ملل متحد آن را به رسمیت می‌شناسد، این شناسایی به یک حکومت خاص تعلق نمی‌گیرد بلکه به این معناست که دولت مذکور از جایگاهی برابر با دولتهای دبگر و از حقوق و تکالیفی مشابه آنها در حقوق بین‌الملل برخوردار است.[۲۷] از این گذشته، این شناسایی- پس از گذشت بیش از ۵۰ سال از گنجاندن بند ۷ ماده ۲ در منشور ملل متحد- به معنای یک کارت سفید یا اختیار تام برای یک دولت نیست که به نخبگان حاکم اجازه دهد به بهانه برخورداری از حاکمیت، خودسرانه عمل کنند. پذیرش فزاینده مداخله بشردوستانه نشان‌دهنده آن است که اقدامات افراطی باعث روبه‌رو شدن با محکومیت خارجی و به احتمال زیاد نوعی اعمال فشار برای ایجاد و دگرگونی خواهد شد. اگر این روند و گرایش را به شکلی هماهنگ و اغلب به اندازه کافی مشاهده نمی‌کنیم، این نباید باعث بی‌توجهی به ظهور آن همچون یکی از عناصر مهم و جدید دولت گردد.

بدین ترتیب، کلیه ویژگیهای اساسی دولت نوین هر دو وجه داخلی و خارجی را دارند و نمی‌توان یکی از این دو وجه را بر دیگری مقدم دانست. تعریف داده شده از دولت در این‌جا، قطعاً تعریفی لیبرالی است، ولی لیبرالیسم هم‌گونه‌های متفاوتی دارد (مثل باور به دولت حداقلی و تسهیل کنندهٔ فعالیت اقتصادی آزاد). تاریخ به تبیین این گونه‌های متفاوت کمک می‌کند، ولی این برای شناخت رابطه سیاست خارجی و دولت کافی نیست. آنچه یک نظریه درباره دولت به دست می‌دهد، توضیح کارکردهای متمایز دولت در داخل و رابطه موجود میان آنهاست.

درست است که دولت ممکن است یک پدیده تاریخی گذرا باشد (کدام پدیده چنین نیست؟)، نابودی آن چونان یکی از نهادهای سیاست جهانی به گونه‌ای آرام و پیچیده و بدون نقش زیاد انتخاب و کنش آگاهانه انجام خواهد گرفت. در نهایت، تصمیمات متعدد میلیونها نفر

در نسلهای بسیار، روشن خواهد ساخت چه نهادی جایگزین دولت شود و سیاست عمومی فقط به گونه‌ای تدریجی راه خود را به سوی گرایشها و ترتیبات جدید خواهد یافت (مثل اتحادیه اروپا که هنوز پس از گذشت حدود نیم قرن از شروع فرآیند همگرایی، تا تشکیل یک دولت واحد اروپایی راه درازی در پیش دارد).

اگر به تاریخ بنگریم، دو پاسخ احتمالی دربارهٔ کارکردهای دولت خواهیم یافت: یکی در مورد سیاست خارجی و دیگری دربارهٔ مسائل داخلی. ترکیب این دو، چیزی بسیار مشابه (ولی نه یکسان) با تعریف صعودی بالا دربارهٔ دولت است و مستقیماً به سیاسی و تجویزی ارزشهای نهفته در دولت و سودمندی آن می‌پردازد.

پاسخ مربوط به سیاست خارجی سه بخش و متضمن این استدلال است که دستیابی به رفاه در یک نظام جهانی مبتنی بر وابستگی متقابل (ناهمگون) مستلزم وجود واحدهای اجتماعی-سیاسی است که هم قابل اداره و هم در دسترس شهروندان خود باشند. این امر سه دلیل دارد: ١- جهان هنوز آن قدر امن نیست که برای بقای فیزیکی و سیاسی خود بتوانیم به سازمان بین‌المللی اتکا کنیم و در نتیجه "ما" برای حفاظت از خود در مقابل تحولات ویرانگر خارجی تا حدودی باید تضمین بیابیم؛ ٢- نظام سیاسی و اقتصادی بین‌المللی آن قدر بزرگ و پیچیده است که بدون یک وسیله نقلیه به راحتی در آن‌گم می‌شویم و دولتها [در آن] هویت، جهت و کنشگری را فراهم می‌سازند؛ ٣- بدون وجود دولت، یک جامعه از یک فضای خصوصی "محروم خواهد بود و نمی‌تواند رفتار اجتماعی را به شکل خاصی تنظیم کند، ورود دیگران را کنترل نماید و سنتهای خاصی را پاس دارد (اگر این مسائل مخالفانی دارد، پس باید توازن آنها را در مقابل هزینه‌های آزادسازی جهانی حفظ کرد).

پاسخ مربوط به مسائل داخلی این است که دولت برای تأمین صلح، نظم و سازماندهی لازم برای شکوفایی افراد به وجود آمده است. این صرفاً بازتاب نوعی نگرانی *هابزی* دربارهٔ جنگ همه با همه نیست، بلکه به این مسئله اشاره می‌کند که یک جامعه صنعتی یا در حال صنعتی شدن چگونه می‌تواند خود را سامان دهد که از بروز هرج‌ومرج جلوگیری شود و ضعیفان بتوانند به حیات خود ادامه دهند. خدمات حیاتی مثل تأمین انرژی، کنترل حمل‌ونقل هوایی، نیروی انتظامی و حمل‌ونقل صرفاً از طریق بازار آزاد- چه رسد به ترکیبی از مدیریت محلی و جهانی- قابل تأمین نیست. تأمین این خدمات به سطح *میانی* مؤثری از سازمان سیاسی احتیاج

دارد که آنها را تنظیم، تسهیل، هدایت و تأمین مالی کند. این سازمان سیاسی را اکنون دولت می‌خوانیم و اگر چنین چیزی وجود ندارد، باید به وجود آید.

اگر این دو پاسخ را با هم درآمیزیم، در واقع استدلال آنها درباره سه چیز است: مدیریت‌پذیری مقیاس[1]، حمایت و مردم‌سالاری. اگر این ارزشها دارای اهمیت هستند، باید به دو نکته اذعان کنیم: یکی این‌که بدون ایجاد نوعی توازن بین اهداف داخلی و بین‌المللی، دستیابی به ارزشها میسر نیست و دیگر این‌که جایگزینهای دولت با مشکلاتی همراه خواهند بود. بنابراین، رویکرد کتاب حاضر نوعی واقع‌گرایی لیبرالی است که از یک سو به حادث بودن و ناامنی سیاست جهان اذعان می‌کند و از سوی دیگر بر این باور است که انتخاب وجودی میسر است و انسان کنشگر همواره توانایی خود برای ابداع و نوآوری را نشان داده است. دولت برخلاف تصور رایج، لزوماً یک نهاد دفاعی، نظامی و بدگمانی نیست[(۲۸)]. هدف واقع‌گرایی لیبرالی این است که اولاً دولت مردم‌سالار به حیات خود ادامه دهد و ثانیاً این دولت رشد کند و به ترویج ارزشهای مشروطیت و قانون‌گرایی در سطح بین‌المللی بپردازد، به نحوی که روابط دولتها و همچنین روابط جوامع براساس نوعی تنوع آمیخته با امنیت و همکاری تنظیم شود و در عین حال دولت در جایگاه یکی از منابع مهم نظم در همه آنها حفظ گردد (به ویژه به دلیل وجود برداشت مشابهی درباره لوازم وجود دولت).[(۲۹)] اگر این استدلال درست باشد، روشن است هنوز کارکردهای مهمی برای سیاست خارجی می‌توان نام برد و هویت کارگزاران دولت تا حدودی اهمیت می‌یابد.

میان داخل و خارج[(۳۰)]

تا کنون در استدلال ما روی تعامل و پیوند متقابل امور داخلی و خارجی تأکید شده است. سیاست خارجی را نمی‌توان هرگز از محیط داخلی به وجود آورندهٔ آن جدا کرد. بدون محیط داخلی و دولت، هیچ سیاست خارجی وجود نخواهد داشت. این به معنای رد کامل این برداشت واقع‌گرایانه نیست که ماهیت سیاست بین‌الملل به سیاست خارجی شکل می‌دهد و از آزادی عمل آنها می‌کاهد و به عبارت دیگر برای شرکت در بازی باید قواعد بازی را رعایت

1. manageability of scale

کرد. در واقع، استدلال ما این است که سیاست خارجی را نمی‌توان یک بازی مثل شطرنج با قواعد معین، یک ارزش مسلط واحد و یک تصمیم گیرندهٔ یکپارچه و بهینه‌گرا تلقی نمود. *رابرت پاتنام* اشاره کرده است سیاست خارجی حداقل یک بازی دو سطحی است، ولی تنوع جامعه داخلی باعث می‌گردد تعامل و کنش متقابل به مراتب پیچیده‌تر از یک بازی شود.[٣١]

این بدین معنا نیست که دو مقوله "داخلی" و "خارجی" مقوله‌های خشک و انعطاف‌ناپذیری هستند. نویسندگانی مثل *آر.بی.جی.واکر* و *سینتیا وبر* تمایزگذاری بین "داخلی" و "خارجی" را زیر سؤال برده‌اند و با اطمینان زیادی می‌توان گفت که در بسیاری از کشورها، حوزه مبهم چشمگیری وجود دارد میان آن‌چه مشخصاً "امور داخلی" تلقی می‌شود و آن‌چه امور بین‌المللی یا مرتبط با محیط داخلی یک کشور دیگر قلمداد می‌گردد.[٣٢] ایرلند با درهم آمیختگی فرهنگی وسیع آن با انگلیس، آوارگی و پراکندگی قومی گسترده آن و وابستگی شدید آن به برنامه‌های اتحاد اروپا مثال خوبی در این زمینه است. با این حال، هنوز جوامعی وجود دارند که به شدت خصلتی داخلی دارند و معمولاً از طریق دولت حمایت (و محدود) می‌شوند و شهروندان آنها کاملاً محدودیتها و مزایای جوامع خود را احساس می‌کنند. این به منزله نوعی ملت‌گرایی نیست، گو این‌که ملت‌گرایی در بسیاری از مناطق باعث تشدید احساس تمایز با دیگران می‌گردد. در واقع، اشتراک در تجارب تاریخی، اسطوره‌ها و فرهنگ در وسیع‌ترین معنای آن از جمله غذا، زبان، معماری، لطیفه‌ها، موسیقی، ورزش و روزنامه‌ها، همه به ایجاد احساس "تعلق" به یک جامعه کمک می‌کنند. این امر در مورد همه صادق است، جز در مورد نخبگان بین‌المللی که درباره روابط بین‌الملل قلم می‌زنند و طبعاً تمایل دارند تجارب خود را به توده‌ها منتقل کنند.[٣٣]

امور داخلی و خارجی به طور کامل از هم جدا نیستند و در واقع دو سر یک طیف یا پیوستار را تشکیل می‌دهند.[٣٤] با این حال، هنوز می‌توان مفهوم جامعه داخلی را در هر دو سطح عملی و نظری به کار برد. جهان را فقط با مفاهیم کلی نمی‌توان تبیین کرد و حتی نویسندگانی مثل *سوزان استرنج* هم که با مقوله بندیهای متعارف مخالفت می‌ورزند، به ناچار از مفاهیم دولت و امنیت در تفاسیر خود استفاده می‌کنند.[٣٥] در زمینه سیاستگذاری هم نهادهای بین‌المللی و نشستهای سران تقریباً به طور کامل حول سازش و مصالحه دولتها دور می‌زنند و نیرومندترین بازیگران اقتصاد جهانی چاره‌ای جز اذعان به تأثیر شرایط سیاسی ندارند

(همان‌طور که پیگیری *روبرت مرداک* در همکاری با چین و آسیب‌پذیری شرکتهای هواپیمایی جهانی در مقابل حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ به نیویورک و واشنگتن نشان داده است).[۳۶]

به ویژه وقتی با مسائل مردم‌سالاری و پاسخگویی سروکار داریم، حوزه داخلی را نمی‌توان نادیده گرفت.[۳۷] بدون استفاده از سازوکارهای جوامع و نظامهای سیاسی خاص، چگونه می‌توان علایق و نگرانیهای عمومی را بیان و هدایت کرد؟ در سطح بین‌المللی، مسئله مردم‌سالاری عمدتاً به مسئله تصنعی برابری حقوق دولتهای دارای مساحت و قدرت متفاوت از جمله در رأی دادن در سازمان ملل متحد مربوط می‌شود. در اتحادیه اروپا که تنها واحد فراملی جدی است، به دلیل ضعیف بودن پارلمان اروپا که نمایندگان آن با آراء مستقیم مردم انتخاب می‌شوند، به «کسری یا نارسایی مردم‌سالاری» اذعان می‌شود. حتی در سطح ملی هم در کشورهای لیبرالی جا افتاده، مردم‌سالاری (به‌ویژه در حوزه سیاست خارجی) اغلب در سطحی بسیار ابتدایی قرار دارد، ولی حداقل ساختارها و باورهای لازم برای مطالبه و پیگیری حقوق نمایندگی، نظارت و رعایت تشریفات قانونی وجود دارد. این امر در مورد گروههای فشار، نظرسنجیها، برنامه‌های رادیو، تلویزیونی تلفنی [ارتباط زنده] و مانند آن صدق نمی‌کند (هر قدر هم که به خودی خود مطلوب باشند) و نمونه فراملی آنها از این هم کمتر است.

بنابراین، عملی‌ترین راه برای بررسی عملکرد موفق یا ناموفق مردم‌سالاری در سطح جهانی، تکیه بر سیاست خارجی است. میزان ارضا یا تحقق نیازهای یک جامعه خاص در مقابل نیروهای خارجی مؤثر بر آنها را با بررسی سیاست خارجی می‌توان سنجید. آشکارترین مصداق این امر، مسائل دفاعی است، ولی این امر در مورد مقوله‌های گسترده‌تر امنیت و رفاه نیز صدق می‌کند. ممکن است دولتها در پیشبرد این ارزشها با محدودیتهایی روبه‌رو باشند، ولی شهروندان انتظار دارند آنها کاری انجام دهند، به‌ویژه که در اکثر موارد هیچ جایگزینی برای آنها وجود ندارد. شرکتها در مقابل سهامداران خود تعهد دارند و بانکهای بین‌المللی هم به اصول تأمین مالی خوب (اگر نگوییم در مقابل برخی دولتهای قدرتمند) متعهدند.

با موضوع سیاست خارجی می‌توان به مسئله اخلاقی در روابط بین‌الملل هم پرداخت.[۳۸] این کار را تا حدودی با بررسی مسئولیت افراد و کارکردهای سازمان ملل متحد و مؤسسات تخصصی آن می‌توان انجام داد، ولی این مسئله عمدتاً به انتظارات ما از دولتهای ملی بر می‌گردد (به ویژه در مورد سازمان ملل متحد که تقریباً به طور کامل به تصمیمات دولتها در زمینه

سیاست خارجی متکی است). تشخیص این مسئله که یک جامعه چقدر در مقابل دیگران و چقدر در مقابل اصول نظم بین‌المللی تعهد دارد، در هر دو سطح عملی و نظری به یک اندازه دشوار است، ولی این امر بدون توجه به سیاست خارجی و ابزارهای آن ناممکن می‌گردد.

هم دست‌اندرکاران و هم تحلیلگران سیاست خارجی باید به فرآیندهای دو سویهٔ ناشی از جداسازی امور داخلی و خارجی توجه کنند: سیاست خارجی از ریشه‌هایی داخلی برخوردار است و سیاست داخلی هم از عوامل خارجی تأثیر می‌پذیرد.[۳۹] ما باید الگو و آرایش نیروها را بررسی و آنها را شناسایی کنیم و بدانیم تنوع زیادی از نظر جغرافیایی و تاریخی وجود دارد. با این حال، تمایز اساسی مذکور را نمی‌توانیم نادیده بگیریم. هرچند در نظام بین‌الملل خصوصیاتی از جوامع داخلی مشاهده می‌شود (با چالشهایی برای قاعده عدم مداخله) و مجاری بسیاری برای هماهنگ ساختن سیاست عمومی وجود دارد، ولی هیچ ناظر جدی این مسئله را موقتی و بی‌حساب و کتاب تلقی نمی‌کند. برعکس، هرچند همه دولتها ناگزیر ملاحظات بین‌المللی را در تصمیم‌گیریهای خود در مورد مسائل مختلف از آموزش تا زباله‌ها مدنظر قرار دهند، بدین معنا نیست که سیاستهای داخلی آنها از راه وابستگی متقابل یا جهانی شدن تعیین می‌شود. ساختارهای آنها، روشهای توسعه و خواست سیاسی همچون متغیرهای واسطه مهمی بین روندهای خارجی و سیاست‌گذاریها عمل می‌کنند.

بنابراین، امور داخلی و خارجی از هر دو جنبهٔ درجه و نوع قابل تمایز هستند. علاوه بر این، هر کشوری با مدل کلی سازگار است. بزرگترین قدرتها ممکن است در اثر رویدادهای مناطق بسیار دور دست دچار اختلال و آشفتگی شوند (همان‌طور که ایالات متحده در جنگ‌افزارهای جنگ ویتنام این مسئله را دریافت) و جایگاه بین‌المللی کوچکترین کشورها را نیز ممکن است مسائل داخلی آنها تعیین کند همانند زمانی که مالت پس از یک انتخابات عمومی پیشنهاد شروع مذاکره برای عضویت در اتحاد اروپا را رد کرد[۴۰]). هر جامعه‌ای دارای مجموعه خاصی از سنتها، گروهها، رویه‌ها و نیازهاست، درست همان‌طور که دارای یک جایگاه ژئوپولیتیکی خاص در جداول بانک جهانی است. در همه آنها از هر دو لحاظ عملی و عاطفی، نوعی احساس تمایز بین داخل و خارج وجود دارد. تعامل این دو حوزه که با هم تداخل دارند ولی یکسان نیستند، نه تنها سیاست خارجی کشور بلکه توسعه کلی آن را هم تعیین می‌کند. به همین دلیل، این مسئله در خور یک توجه نظری جدی است.

سیاست خارجی برای چه کسی؟

دولت و سیاست خارجی پیوند بسیاری با هم دارند ولی کاملاً یکسان نیستند. بازیگران دیگری هم وجود دارند که فعالیتهای آنها شبیه سیاست خارجی است و این امر تفکیک رایج دو حوزه داخلی و خارجی را پیچیده‌تر می‌سازد. همیشه روشن نیست در روابط بین‌المللی، چه کسی نمایندگی چه کسی را به عهده دارد. برخی کشورها که به رسمیت شناخته نشده‌اند، به طور مؤثری به در پیش گرفتن راهبردهای خارجی مستقلی پرداخته‌اند. هرچند فقدان سازوکارهای معمول نمایندگی یا وابستگی به یک حامی سلطه‌جو اجرای آن راهبردها را دشوار سازد. تایوان و قبرس شمالی (ناحیه ترک نشین قبرس) از سال ۱۹۷٤ نمونه‌های برجسته‌ای از این امر هستند. هنگ‌کنگ از زمان تبدیل شدن به یک منطقه اداری ویژهٔ جمهوری خلق چین در سال ۱۹۹۷ و از جمله از زمان پیوستن به سازمان تجارت جهانی قبل از خود چین، روابط خارجی گسترده‌ای در حوزه اقتصاد سیاسی داشته است. هنگ‌کنگ در زمینه مسائل سنتی سیاست خارجی خودنمایی نمی‌کند، ولی نظرات جامعه مدنی آن در مورد حقوق بشر و حکومت مردم‌سالارانه از طریق رسانه‌های نسبتاً آزاد آن به دنیا عرضه می‌شود. بنابراین، هنگ‌کنگ از چیزی شبیه یک سیاست خارجی ناقص برخوردار است، هرچند هرگز از این اصطلاح استفاده نکند. اقوامی هم وجود دارند که سرزمین آنها غصب شده است و هیچ قلمرو سرزمینی روشنی ندارند: فلسطینی‌ها قبل از سال ۱۹۹٤ و کنگره ملی آفریقا (نمایندهٔ اکثر سیاهان آفریقای جنوبی) در سالهای ۹۱-۱۹٦۱.

اکثر این مصادیق نسبتاً ساده و روشن هستند، چرا که نشان‌دهنده بازیگرانی هستند که می‌خواهند به دولت تبدیل شوند و می‌کوشند چیزی شبیه سیاست خارجی دولتها داشته باشند. آن‌چه بحث‌انگیزتر است، راهبردهای جهانی شرکتهای فراملی است. [فقط] عده کمی وانمود می‌کنند نیوز اینترنشنال، مایکروسافت و نستله در سیاست دخالت نمی‌کنند؛ ولی این‌که بتوان فعالیتهای سیاسی آنها را سیاست خارجی خواند، مسئله دیگری است. آنها از راهبردهایی جهانی برخوردارند که از بازاریابی محض یا حتی تولید بسیار فراتر می‌رود. فعالیتهای *روبرت مرداک* به کمک تلویزیون ماهواره‌ای، او را به یک بازیگر عمده در سیاست بین‌المللی آسیا تبدیل کرده است، درست همان‌طور که فعالیتهای تلویزیونی و مطبوعاتی او باعث شده است سه نخست‌وزیر اخیر انگلیس در صدد جذب او برآیند. ولی شرکتها و مؤسسات اقتصادی نمایندهٔ

جوامع نیستند و چندان توانایی مشارکت مستقیم در ایجاد نظم بین‌المللی عمومی از راه نهادها، حقوق و ترتیبات امنیتی را ندارند. علاقه آنها به سیاست بین‌الملل بسیار محدود است و به حفظ متغیرهای معدودی در حدود قابل تحمل منحصر می‌شود.[۴۱] حتی معلوم نیست این شرکتها علاقه روشنی به جنگ یا صلح- که هر یک از آنها ممکن است به مداخله بیشتر این شرکتها در سیاست بینجامد- داشته باشند. جنگ برای عده‌ای سودمند خواهد بود و عده‌ای دیگر را ورشکست خواهد کرد.

از طرف دیگر، شرکتهای فراملی از نظر تنوع و خودخواهی با اکثر دولتها تفاوتی ندارند. هم دولتها و هم شرکتها از یک محیط داخلی برخوردارند، هرچند شرکتها از نظر جغرافیایی پراکنده باشند. هر دو باید بهترین شیوه‌های بقا و پیشرفت را در یک محیط خارجی بیابند، محیطی که پیوسته سرکش‌تر و کنترل‌ناپذیرتر می‌شود و به نظر می‌رسد فقط بازیگران اندکی می‌توانند بر آن تأثیر بگذارند. همان‌طور که *استاپ فورد* و *استرنج* اشاره کرده‌اند: "طبقه جهانی شرکتها تقریباً به نوعی وزارت امورخارجه و مجموعه‌ای از دیپلماتهای شرکتی نیازمند است که مهارتهای محلی و تجربه وسیع درباره نحوه برخورد با حکومت کشورهای دیگر را با هم در آمیزند".[۴۲]

براساس تعریف گسترده‌ای که قبلاً در مورد سیاست خارجی انجام شد، هیچ دلیلی وجود ندارد که تحلیل سیاست خارجی را به دولتها محدود کنیم، هرچند درباره دولتها بیشتر بتوان سخن گفت. تعریف سیاست خارجی می‌تواند شهرها، مناطق، کلیساها و گروههای فشار فراملی را هم در بر گیرد، چه، نقش مستقیم همه این بازیگران در روابط بین‌الملل روبه افزایش است. مسئله‌ای که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا اینها به راستی بازیگرانی مستقل هستند یا خیر. واتیکان به روشنی از یک سیاست خارجی برخوردار است؛ یک کشور خرد با منابع عظیم مالی و ایدئولوژیک. در مقابل، کلیساهای دیگر یا پراکنده‌تر و متفرق‌تر یا برای فعالیت جهانی به کمکهای دولتها وابسته‌اند.[۴۳] ولی فرقه‌هایی همانند *مورمونها*[1] یا حماس توانسته‌اند در سطح بین‌المللی راهبردهایی دنبال کنند که اغلب پیامدهایی سیاسی هم داشته است.[۴۴] مناطق نیز به ویژه در نظامهای فدرالی می‌توانند از فضائی استفاده کنند که از مردم‌سالاری و تجارب آزاد

---

1. Mormons

برای برگرفتن ابتکاراتی در مورد مسائل تجاری ناشی می‌شود و فعالیتهای سازمان صلح سبز[1]، عضو بین‌الملل[2] و اتحادیه آکسفام،[3] کلاً از ابعادی سیاسی و همچنین بشردوستانه برخوردار است.[45] براین اساس، حتی وقتی یک بازیگر فاقد استقلال کامل از دولتها است و موکلان روشنی ندارد و فقط از علایق محدودی برخوردار است باز هم ممکن است ارزش آن را داشته باشد از سیاست خارجی آن سخن بگوییم. شبکه تروریستی القاعده این مسئله را با اقداماتی وحشتناک نشان داده است. ممکن است یک گروه یا جمعیت فاقد حاکمیت و حتی غیرقابل شناسایی ولی در عین حال دارای قدرت تصمیم‌گیری مستقل با تأثیرگذاری در دیگران و به طور خلاصه دارای برخی ویژگیهای یک بازیگر باشد. این بازیگران فراملی نشان‌دهنده شکل مهمی از کنشگری در روابط بین‌الملل هستند و نباید فقط در سطح نظام بین‌الملل و در زمینهٔ وابستگی متقابل یا جامعه مدنی جهانی به آنها پرداخت.[46] اهداف، فرآیندهای سیاستگذاری و تأثیر این بازیگران در خور تحلیلی جدی است.

با این حال، اهمیت عنصر فراملی در مقایسه با معنای سنتی پرسش "سیاست خارجی برای چه کسی است؟" کمتر است. این مسئله به رابطه نخبگان و توده‌ها مربوط می‌شود که از زمان جنگ جهانی اول ذهن مفسران را به خود مشغول کرده است، یعنی زمانی که نابودی بیرحمانه میلیونها نفر به ظهور "اتحادیه کنترل مردم‌سالارانه"[4] در انگلیس و رد نظم گذشته از طرف *وودرو ویلسون*- رئیس‌جمهور آمریکا و سپس رئیس هیئت نمایندگی آمریکا در کنفرانس صلح پاریس- منجر شد.[47] مسئله اساسی که در اینجا مطرح می‌شود و تاکنون در کتاب حاضر چندان به آن نپرداخته‌ایم، می‌توان به شکل سؤال دیگری مطرح کرد: اگر مردم‌سالاری و حاکمیت عمومی معیارهای دولت نوین هستند، آیا به این بهانه که مراوده با دولتهای دیگر به پنهانکاری، تداوم، تجربه و تماسهای شخصی احتیاج دارد می‌توان سیاست خارجی و سیاست دفاعی را کاملاً به نخبگان معدودی سپرد؟ اکثر مردم به این پرسش پاسخ منفی خواهند داد، ولی در این زمینه، برقراری توازنی صحیح بین مردم‌سالاری و کارایی تقریباً تاکنون ناممکن بوده است.

---

1. Green peace
2. Amnesty International
3. Oxfam
4. union of Democratic Control

رؤیای "دیپلماسی آشکار" *ویلسون* خیلی زود ناکارآمدی خود را نشان داد و حتی اکنون نظامهای مردم‌سالار لیبرالی به‌ندرت از روشهایی برای پاسخگویی در سیاست خارجی همانند روشهای موجود در زمینه مسائل داخلی برخوردارند. ایالات متحده توسعه یافته‌ترین نظام مشارکت قانون‌گذارانه در امور خارجی را دارد، ولی مقامات اجرایی هم راههای بسیاری برای دور زدن کنگره در دوران جنگ سرد یافتند (توانایی متوسل شدن به یک خطر موجود، یک حربه مؤثر است). این امر جلوی این شکایت تند دولتهای دیگر را نگرفته است که آمریکا بسیار زیاد به کنگره اهمیت داده و این مسئله به مسئولیت‌ناپذیری و ناهماهنگی سیاست خارجی آن منجر شده است.

ممکن است سیاست خارجی اساساً "برای مردم" باشد، ولی هنوز تا حد بالایی به نیابت از مردم، کارشناسانی هدایت آن را بر عهده دارند که از این که افکار عمومی دست آنان را بسته است، گله‌مندند، ولی در عمل شواهد چندانی در مورد بسته بودن دست آنها دیده نمی‌شود. بعلاوه، این کارشناسان به یاری روابط شخصی، ازدواج درون گروهی، نشستهای حمایت شده و چندزبانگی[1]- که همه باعث دورتر شدن آنها از موکلان داخلی خود می‌شود- به طرز فزاینده‌ای یک طبقهٔ فراملی را تشکیل می‌دهند. این، یادآور دنیای اشرافی سدهٔ هجدهم و اوایل سدهٔ نوزدهم- "وحدت و همبستگی دیپلماتیک[2]"- است، ولی بسیار فراتر از آن می‌رود و مؤسسات اقتصادی، مراکز آموزشی، گروههای ذی‌نفع، رسانه‌ها و انواع سازمانها و شبه سازمانهای بین‌الملل را هم در بر می‌گیرد. علاوه بر این، گفتمان حقوق بشر بین‌المللی که از سال ۱۹٤٥ پیوسته اهمیت آن افزایش یافته است، نیازهای شهروندان کشورهای دیگر را در دستور کار سیاست خارجی اکثر نظامهای مردم‌سالار قرار داده و بدین ترتیب این مسئله را پیچیده‌تر ساخته است که سیاست خارجی باید منافع چه کسی را تأمین کند.[(٤٨)]

همچنین رشد یک طبقه متوسط بین‌المللی باعث شده است در بسیاری از کشورها نوعی بی‌صبری در مورد کندی و سستی دستگاه قانون‌گذاری به وجود آید و اکنون در میان افراد جوان‌تر و تحصیلکرده‌تر (اگر نگوییم توده‌ها) نشانه‌هایی از توجه فزاینده به روابط بین‌الملل دیده می‌شود. تعداد گروههای فشار رو به افزایش و این اندیشه تقریباً از میان رفته است که

---

1. multilingualism

2. freemasonary of diplomacy

انتقاد از دولتها در مورد مسائل سیاست خارجی، منافع ملی را به خطر می‌اندازد. پیوند متقابل مسائل داخلی و خارجی به طور گسترده‌تری شناخته شده است (به ویژه در اتحادیه اروپا). بنابراین، ارزیابی مجدد رابطه سیاست خارجی با سیاست مردم‌سالارانه از هر دو جنبه تحلیلی و تجویزی ضروری است. اکنون سیاست خارجی یک کشور از توازن پیچیده‌ای بین مسائل زیر تشکیل می‌شود: دغدغه‌های مربوط به رفاه کلی جامعه (طبق برداشت حکومتها در مذاکره با گروههای ذی‌نفع)، دغدغه‌های مربوط به اصول کلی نظم و عدالت بین‌المللی و دغدغه‌های مربوط به گروههای برگزیده‌ای از خارجیان که دولت یا در خور کمک تلقی می‌شوند. یکی از مسائل اصلی تحلیل معاصر سیاست خارجی باید بررسی این موضوع باشد که این دغدغه‌ها چگونه با هم ارتباط می‌یابند و چه کسی این ارتباط را برقرار می‌کند. در کتاب حاضر بعدا به این مسئله خواهیم پرداخت.

انتظارات ما از سیاست خارجی

شرایط سیاسی داخلی فشارهایی برای تقویت مردم‌سالاری در سیاست خارجی به وجود می‌آورد، ولی این به هیچ وجه بدین معنا نیست که به "کارایی" ارزش کمتری داده می‌شود. در واقع، اکثر شهروندان از این نظر برای کارایی الویت بیشتری قایل می‌شوند که می‌خواهند حکومت منافع آنان را به طور مؤثری در خارج دفاع کند و فقط در شرایط بحرانی دست به دخالت بزنند. ولی کارایی یک مفهوم فارغ از ارزش[1] نیست و چون به طور یکسان هم در مورد محتوای سیاستگذاری و هم در مورد فرآیند آن به کار می‌رود، همیشه مسائل تجویزی مطرح می‌شود، به ویژه در مورد انجام دادن اقداماتی که کشور را به سوی بحرانهای اجتناب‌پذیر سوق می‌دهد. این مسئله بدین معناست که حتی بین نخبگان نسبتاً انگشت‌شمار که مسائل خارجی را دنبال می‌کنند، انتظارات متفاوتی در مورد شرایط و مقتضیات یک سیاست خارجی موفق وجود دارد. با توجه به ماهیت موضوع، برداشتهای متعارض از راه تحلیل محض قابل سازش نیستند، ولی این اختلافات با بررسی این موضوع می‌تواند محدود شود که چه چیزی عملی و قابل تحقق (با توجه به نظام بین‌المللی موجود) و در عین حال در سطح وسیعی دارای

1. value- neutral

مقبولیت است. آن‌چه در سطور زیر می‌آید، تلاش مختصری است برای شناسایی و تعیین انتظارات اصلی که اکثر شهروندان و در واقع سیاستگذاران از سیاست خارجی کشور خود خواهند داشت.

این کار تا حدودی همانند کاری است که معتقدان به منافع ملی تغییرناپذیر انجام می‌دادند؛ ولی تفاوتهای اساسی بین این دو وجود دارد. در عصری که نارساییهای نظری و اخلاقی و واقع‌گرایی برملا شده است، باور به منافع عینی بدیهی دشوار است.[۴۹] در عوض، آن‌چه به مراتب قانع کننده‌تر است، تکیه بر کارکردهای دولت چونان سازوکارهایی برای برقراری ارتباط بین آرمانهای اعلام شدهٔ موکلان داخلی، تقاضای محیط خارجی و در واقع نیازهای اساسی خود دولت است. این امر ما را قادر می‌سازد عنصر ذهنی ناشی از امور سیاسی داخلی، برداشتهای خود تصمیم‌گیران و چیستی دگرگون شونده سیاست بین‌الملل (که در آن دیگر توسعه‌طلبی امپراتوری، یک خواسته خیاتی نیست و مفهوم "سیاره زمین" به جزئی از ذهنیت حتی سیاستمداران بدبین تبدیل شده است) را مدنظر قرار دهیم.

ما معمولاً هفت انتظار اصلی از سیاست خارجی داریم. این انتظارات در درجه اول به دولتها مربوط می‌شوند ولی با ملاحظاتی امکان دارد در مورد بازیگران غیردولتی هم به کار روند. آنها و همچنین نمودهای خاص آن طبعاً در زمانها و مکانهای مختلف تغییر می‌یابند. با وجود این، به طور کلی می‌توان آنها را انتظارات مشترک اتباع کلیه کشورها جز کشورهای بی‌ثبات‌تر یا درونگراتر دانست. این انتظارات از خاص‌تر به عام‌تر عبارتند از:

۱- ***حمایت از شهروندان در خارج:*** سیاست خارجی هم باید برای تحقق شرایط لازم برای امنیت شهروندان خود برای زندگی و فعالیت در خارج تلاش کند و هم باید در صورت روبه‌رو شدن با مشکلات به آنها کمک کند. این مشکلات ممکن است طیفی از محکومیت به زندان در زمینهٔ مواد مخدر تا بهره‌کشی از نیروی کار ارزان یا گروگان‌گیری به دست یک دولت متخاصم را در برگیرند. در هیچ یک از این سطوح- به‌ویژه از لحاظ داخلی- نمی‌توان مسائل را صرفاً به حقوقدانان بین‌المللی سپرد.

۲- ***ترویج هویت در خارج:*** این یک کارکرد مسئله‌ساز است، چراکه در بسیاری از کشورها، نظارت دولت بر فعالیتهای فرهنگی شهروندان خود با مخالفت شدیدی روبه‌رو می‌شود. دیوان‌سالاری محدود کنندهٔ دولتی به ندرت می‌تواند بهتر از دیگران به ترویج فرهنگ

کمک کند. با این حال، کشورها بدون اموری مثل قراردادهای دولتی و تشویق مبادلات نمی‌توانند روابط دوجانبه خوبی داشته باشند و اجرای هوشمندانه برنامه‌های رادیویی موج کوتاه یا برنامه‌های آموزش زبان می‌تواند بدگمانی طبیعی در مورد تبلیغات را از میان ببرد و اعتماد و تفاهم قابل توجه و حتی مبادلات اقتصادی جدیدی به وجود آورد.

۳- *خودایستایی:* یا حفظ تمامیت سرزمینی و آرامش اجتماعی در مقابل تهدیدهای خارجی. ستیزه‌جوییهای داخلی مثل تقاضای خودمختاری منطقه‌ای در واقع به سیاست خارجی مربوط نمی‌شوند، مگر این‌که با فشارها و عوامل خارجی ارتباط داشته باشند که در این صورت تصمیم‌گیران باید دقت کنند که "دشمنان" داخلی و خارجی را با هم اشتباه نکنند.

٤- *افزایش رفاه:* به رغم پیشرفت پول‌گرایی[1] و خصوصی‌سازی، هنوز این انتظار جدی وجود دارد که دولتها باید در سطح بین‌المللی در صدد ارتقای رفاه اقتصادی کشور خود برآیند. جنبه رسمی سیاست اقتصادی خارجی شامل گفتگوهای تجاری، گسترش تجارت و دیپلماسی پول می‌گردد. جنبه نامرئی‌تر را منافعی تشکیل می‌دهد که از همکاری دو بخش عمومی و خصوصی در مورد اعتبارات صادراتی، برنامه‌های اعطای کمک اقتصادی، هزینه‌های دفاعی و دیپلماسی فرهنگی ناشی می‌شود. به ویژه در این‌جا یکی از کارکردهای مهم سیاست خارجی تضمین این امر است که منابع دولتی به دست گروههای مسلط نیفتد و مفهوم روشنی از مصلحت عمومی حاکم گردد.

٥- *تصمیم‌گیری درباره مداخله در خارج:* این امر تا حدودی به قضاوت درباره نیازهای امنیتی کشور (آیا بازدارندگی یا اقدام نظامی برای حفاظت از منابع انرژی یا جلوگیری از دستیابی یک دولت دوردست به سلاحهای هسته‌ای ضرورت دارد؟) و تا حدودی به محاسبات اخلاقی برای پذیرش تعهدات بشردوستانه خاص در مقابل رنج دیگران مربوط می‌شود. در هر دو مورد، گرایش معاصر به سوی اقدام چند جانبه با نوعی مشروعیت مبتنی بر حقوق بین‌الملل معطوف است، ولی همیشه گرفتن تصمیمات ملی در مورد ورود به یک ائتلاف یا در صورت تشکیل نشدن یک ائتلاف، مبادرت به اقدام یکجانبه لازم است.

1. monetarism

۶- *مذاکره درباره یک نظم بین‌المللی با ثبات:* در هر دو حوزهٔ سیاسی و اقتصادی، سیاست خارجی نباید فقط بر حمایت از علایق ملی محدود و اغلب کوتاه مدت تکیه نماید بلکه باید برای ایجاد یک نظام جهانی امن‌تر نیز تلاش کند، نظامی که در آن تهدیدهای کمتر و قابل پیش‌بینی‌تری وجود داشته باشد. سازمانها و رژیمهای بین‌المللی محل اصلی همکاری برای تحقق این "اهداف محیطی[1](۵۰)" هستند.

۷- *حفاظت از میراث مشترک جهانی:* این امر تا دو دهه قبل، از سیاست خارجی انتظار نمی‌رفت، ولی اکنون جلوگیری از برخی ابعاد تخریب محیط زیست از اهمیتی حیاتی برخوردار است. جالب این‌که برای تحقق این امر هم به توافق جهانی و هم به اقدام ملی نیاز است. برای بستن موافقت‌نامه‌های همکاری در مورد مسائلی که از علایق و تواناییهای هر یک از دولتها فراتر می‌روند (مثل انتشار کلروفلوروکربن‌ها یا صید بیش از حد ماهیها)، غیر از مذاکره دولتها در چارچوب سازمانهای بین‌المللی هیچ سازوکار موجود دیگری وجود ندارد. دستیابی به موافقت‌نامه‌های بین‌المللی بسیار دشوار است و این موافقت‌نامه‌ها اغلب پایین‌ترین سطح منافع مشترک را در بر می‌گیرند ولی جایگزین آن- عدم انعقاد این موافقت‌نامه‌ها و واگذار کردن مسائل به تصمیمات خصوصی شهروندان و شرکتهای مسئول- بعید است که سودمندتر باشد.

البته می‌توان به جزئیات بیشتری در مورد انتظارات تصمیم‌گیران یا شهروندان از سیاست خارجی اشاره کرد. باید به خاطر داشته باشیم که معمولاً انتظارات سیاسی اغراق‌آمیز از سیاست خارجی وجود دارد. (مثل تقاضاهای مربوط به بحران بوسنی و پیروزی بر تروریسم)، درست همان‌طور که دانشگاهیان انتظارات بسیار کمی از آن دارند. سیاست خارجی شیوه انجام دادن اکثر اقدامات سیاسی در روابط بین‌الملل- گرچه اغلب از طریق استراتژیهای هماهنگ- است و به‌رغم همه مشکلات آن، مردم هنوز برای حمایت و تغییر به آن چشم دوخته‌اند.

همهٔ کسانی که در فرآیندهای سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل درگیر هستند و از جمله تحلیلگران نسبتاً مستقل، انتظاراتی از سیاست خارجی دارند. تا جایی که این انتظارات عمدتاً به مسائل محتوایی و "کارایی" مربوط می‌شوند، باید به کمک فرآیند مردم‌سالاری مهار و کنترل شوند (گو این‌که اغلب چنین نمی‌شود). همچنین اگر این انتظارات با امکانات موجود فاصله

1. miliea goals

بسیار داشته باشند، ممکن است بدفهمی‌های هلاکت‌باری در مورد تواناییها یا تمایلات یک دولت به وجود آید. برآورده نکردن وعده‌ها و انتظارات تلویحی یا برعکس، برخورداری از منابع عظیمی که خارجیان انتظار استفاده از آن را ندارند (مثل چین)، برداشتهای نادرستی به وجود می‌آورند که ممکن است به بروز منازعه هم درون یک کشور و هم با کشورهای دیگر بینجامد. رعایت این نکات در عمل دشوار است و بخشی از وظیفه تحلیلگران سیاست خارجی را بررسی الگوهای متفاوت انتظارات و اختلافات احتمالی موجود بین تواناییها و انتظارات تشکیل می‌دهد.[۵۱] این کار را نمی‌توان با دقت عملی انجام داد، ولی می‌توان آن را به طور مقایسه‌ای و با نوعی حساسیت نظری در مورد تعامل نیروهای سیاسی داخلی و بین‌المللی انجام داد. اگر انتظارات، منظم و شسته و رفته باشند، به بحث درباره اولویتهای تجویزی هم منجر می‌شوند، زیرا ماهیتاً نتایج و پیامدهای عملی را به اصول بنیادی پیوند می‌دهند.

تنوع دولتها

در فصل حاضر، مسائل عمیق‌تر سیاست خارجی را بررسی کردیم: ماهیت کنش و محدودیت، نقش دولت، مرز امور داخلی و خارجی، ماهیت موکلان سیاست خارجی و مسئله هدف و انتظار است. این بررسی با کلی‌گویی بسیاری همراه بود؛ ولی مثل کل کتاب حاضر، آن‌چه مطرح است، بیشتر گسترهٔ کلی‌گویی است تا خود آن. هدف ما تعیین عوامل مؤثر در تصمیم‌گیری در سیاست خارجی است و نه تأکید بر حقایق کلی که به احتمال زیاد مورد مناقشه قرار خواهند گرفت و از طریق شرایط موجود، مشروط و محدود خواهند شد. هدف ما نشان دادن روابط دیالکتیکی موجود بین تجارب مشترک و متفاوت و بین مسائل مشترک و پاسخهای خاص است.

هر مقوله‌ای که در علوم اجتماعی به کار می‌بریم- چه یک مقوله گسترده مثل انواع نظامهای بین‌المللی یا یک مقوله نسبتاً محدود مثل تأثیر بیماری جسمی بر عملکرد رهبران باشد- متضمن یک تعمیم و کلی‌گویی است. هر یک از این مقوله‌ها باید مورد بحث و موشکافی قرار گیرند و در این صورت است که می‌توان تا حد امکان به حقیقت نزدیک شد. مقوله محوری در مطالعه سیاست خارجی، بازیگران هستند و پیشتر گفتیم که این مقوله انواع مختلف بازیگران غیردولتی را هم در بر می‌گیرد. ولی دولتها بازیگر اصلی سیاست خارجی هستند و از ابتدا باید به این نکته نیز اذعان نمود که دولتها هم انواع بسیار متفاوتی دارند. در این‌جا، منظور ما هر دو نوع

خصوصیات داخلی و خارجی است که به شکل خاصی با هم در می‌آمیزند: موقعیت جغرافیایی، مساحت، مرزها و میراث فیزیکی از یک سو و نظام سیاسی، فرهنگ و سطح توسعه از سوی دیگر. همه جوانب و ویژگیها می‌توانند مبنای صدور احکامی دربارهٔ رفتارهای متفاوت دولتها قرار گیرند. برای مثال، متون مستقلی درباره سیاست خارجی کشورهای کوچک، کشورهای در حال توسعه و قدرتهای متوسط نوشته شده است.(۵۲) اساساً مسئله یا فرضیه "مردم‌سالارانه[۱]" به تأثیر نظامهای سیاسی بر سیاست خارجی مربوط می‌شود و کار فراوانی در مورد عملکرد خارجی دولتهای "قوی" و "ضعیف" یا دولتهای صنفی[۱] و نامتمرکز انجام گرفته است.(۵۳) جدیدترین موج نظریه‌پردازی به "دولتهای پسانوین"[۲] و تعهد احتمالی آنها به نظامهای چند سطحی مدیریت بین‌المللی مربوط می‌شود.(۵٤)

این شیوه‌های تجزیه و تحلیل مقوله گسترده "سیاست خارجی و دولتها"، سودمند و آموزنده‌اند، هرچند همه آنها ذاتاً قابل مناقشه باشند. با این حال، آنها می‌توانند به موانعی برای فهم و شناخت تبدیل شوند و این در صورتی است که از آنها همچون ابزارهایی برای برقراری صرف روابط همبستگی بین عملکردها یا بروندادها از یک طرف و خصوصیات ملی از طرف دیگر استفاده کنیم، همانند علاقه رفتارگرایان قدیم به دریافتن این مسئله که آیا نظامهای "بسته"، به سیاستهای انعطاف‌ناپذیر یا پیش‌بینی‌ناپذیر تمایل دارند یا خیر. این گونه پرسشها فقط برای شروع کار خوب هستند. اگر آنها مثل مسئله صلح مردم‌سالارانه به تأمل و موشکافی درباره ماهیت پیوندهای ظریف ساختارهای داخلی و مواضع سیاست خارجی منجر شوند، کاملاً خوب و مفیدند. ولی بعید است به تنهایی به چنین نتیجه‌ای منجر شوند. بنابراین، شناخت مسائل تصمیم‌گیری، انتخاب و امور سیاسی داخلی و پویایی نظام بین‌المللی لازم است. اکنون برای بررسی سیاست خارجی در عمل به اولین حوزه از این دو حوزه تحلیل می‌پردازیم.

---

1. corporatist
2. post- modern states
3. democratic peace

فصل سوم

بازیگران: تصمیم‌گیران مسئول

برای شناخت معناها و پیچیدگیهای کنش در نظام بین‌المللی، بررسی مسائل تصمیم‌گیری اولین گام است. کنشگری مستلزم وجود افرادی است که از طرف واحدهای دارای درجات متفاوتی از یکپارچگی، سازماندهی و قدرت (که معمولاً دولتها مؤثرترین نوع این واحدها هستند) به اتخاذ تصمیم‌ها و اجرای آنها بپردازند. علاوه بر این، در هر گونه تحلیل این فعالیتها باید به مسائل سیاسی (افراد معین که مسئولیت رسمی سیاست خارجی را به عهده دارند)، دوایر و سازمانهای مربوطه (که چنان تداوم و پیوستگی و مهارت و تخصصی را به وجود می‌آورند که کنش را معنادار می‌سازند) و مسئله عقلانیت (توانایی پی‌گیری منطقی و آگاهانه اهداف در یک محیط بسیار بی‌ثبات و نامشخص) هم توجه کرد. و سرانجام، شناخت و فهم کنشهای سیاست خارجی بدون شناخت مرحله اجرای آنها میسر نیست، یعنی فرآیندی که حداقل به اندازه مرحله تصمیم‌گیری حایز اهمیت است، چراکه اغلب نتایج و پیامدهای نهایی تفاوت فراوانی با مقاصد و اهداف اولیه دارند. بخش اول کتاب حاضر که با فصل حاضر شروع می‌شود، به ترتیب به این چهار جنبهٔ کنشگری می‌پردازد و با بررسی آشکارترین سطح سیاسی، فعالیت آغاز می‌گردد.

وقتی سطح تحلیل، نظام بین‌المللی است، دولتها یا واحدهای دیگر را به خوبی می‌توان بازیگرانی یکپارچه تلقی نمود. جملاتی مثل "عراق به کویت تجاوز کرد" یا "ژاپن می‌خواهد به

یکی از اعضای دایم شورای امنیت سازمان ملل متحد تبدیل شود." در عین حال که کوتاه هستند، ولی هنوز هم معنادارند. این جملات به این معنا هستند که یک دولت پس از طی کردن فرآیندهای تصمیم‌گیری به اتخاذ یک موضوع یا اقدام خارجی می‌پردازد و دولتهای دیگر آن را یک اقدام در روابط بین‌الملل می‌دانند و در مقابل آن واکنش نشان می‌دهند. بررسی این اقدامات متفاوت رویدادهای بسیاری از سیاست بین‌الملل را به ما نشان می‌دهد که می‌توان به تجزیه و تحلیل الگوهای آنها پرداخت.

اغلب واقع‌گرایان معتقدند اطلاعاتی که از این طریق به دست می‌آید، تا حد بسیاری می‌تواند به تبیین روابط بین‌الملل و از جمله رفتار دولتهای منفرد کمک کند. طرفداران تحلیل سیاست خارجی این استدلال را قبول ندارند و معتقدند درک و فهم کامل اعمال دولتها فقط با بررسی دو نوع تعامل میسر است: تعامل موضوع بین‌المللی دولتها و محیط داخلی آنها و تعامل مسئله مربوطه و ماهیت فرآیند تصمیم‌گیری برای حل آن مسئله. بعلاوه، ما نخست باید بپذیریم بازیگران بین‌المللی دیگری غیر از دولتها نیز وجود دارند (از جمله بازیگرانی که در جوامع خاصی مستقر هستند ولی به رقابت با دولتهای خود می‌پردازند) و دوم اینکه، منطقه مرزی دو حوزه داخلی و خارجی که اغلب "منطقه آمیختگی"[1] خوانده می‌شود، اکنون هم گسترده و هم مبهم و نامشخص است.(۱) حمایت شرکت نیسان از پول واحد اروپایی یا مخالفت سازمان صلح سبز با آزمایشهای هسته‌ای را به اندازهٔ اقدام و موضع مذکور عراق و ژاپن باید کنشهای بین‌المللی به شمار آورد.

با این حال، در تلاش برای درک و فهم یک رویداد بین‌المللی یا رفتار یک بازیگر خاص خیلی زود به این نتیجه می‌رسیم که تقسیم یک کنش به سطوح و اجزای مختلف آن اجتناب‌ناپذیر است. آیا تصمیم عراق برای حمله به ایران فقط تصمیم خود صدام حسین بود؟ اگر چنین بود، آیا او از حمایت وسیع مردم خود هم برخوردار بود؟ چه فکری پشت محاسبات دستگاه نظامی عراق نهفته بود؟ به همین نحو، در مورد موضوع ساده‌تر ژاپن هم می‌توان این سؤال را مطرح کرد که تغییر سیاست ژاپن درباره شورای امنیت تا چه حد محصول تلاشهای سخت و دشوار برای دستیابی به اجماع و تا چه حد محصول ابتکار عمل رهبران آن بود؟

1. intermestic

وزارتخانه‌هایی که احتمالاً به درجات مختلف از افزایش مسئولیتهای ژاپن در زمینه امنیت بین‌المللی تأثیر می‌پذیرفتند چه مواضعی داشتند؟ اینها پرسشهایی است که کارشناسان منطقه‌ای باید به آنها پاسخ دهند ولی صورت‌بندی درست این پرسشها و پاسخها به استفاده از شالوده نظری و تحلیلی بستگی دارد که در مطالعات مقایسه‌ای سیاست خارجی فراهم شده است.

کسانی که رسماً مسئولیت تصمیم‌گیری در سیاست خارجی را به عهده دارند و در نتیجه در داخل و خارج مسئول شناخته می‌شوند، سیاستمدارانی با القاب مختلف هستند. عناوین و جایگاههای دقیق آنها در ساختارهای سیاسی بسته به نوع دولتها یا سایر بازیگران بین‌المللی متبوع آنها بسیار فرق می‌کند. رؤسای شرکتهای چند ملیتی یا سرمایه‌دارانی همانند *جورج سوروس* یا شاید بیشتر شبیه بازیگران استراتژیک نظریه بازیها هستند که با مسائل و علایقی کمتر از سیاستمداران واقعی سر و کار دارند. ولی آنها هم برخلاف گروه‌های بسیار بزرگ‌تر دیوان‌سالاران پشت صحنه، از شهرت عمومی برخوردارند و در صورت به هم ریختن اوضاع، آسیب‌پذیری بالایی دارند. تفکیک و تشخیص نقشهای تصمیم‌گیران مسئول مستلزم بررسی کلیه نهادهای مرتبط مثل شورای اجرایی، محافل ذی‌نفوذ و تأمین کنندگان اطلاعات است. هدف نهایی عبارت است از روشن کردن معنای عملی "مسئولیت" برای کسانی که سیاست خارجی را در بالاترین سطح هدایت می‌کنند.

چه کسی در سیاست خارجی حکومت می‌کند؟

اگر یکی از اهداف اصلی کل کتاب حاضر کاربرد پرسش معروف *رابرت دال* در مورد سیاست خارجی باشد، در همین مرحله هم می‌توان پاسخ کوتاهی به آن پرسش داد. در اکثر کشورها، تعداد محدودی از مقامات رسمی با مسائل سیاست خارجی سر و کار دارند، گو این‌که افزایش مداوم قلمرو سیاستهای خارجی و مختلط[1] (دارای هر دو جنبه داخلی و خارجی) باعث می‌شود هر ساله افراد بیشتری در سیاست خارجی درگیر شوند.

در اکثر کشورها، متولی اسمی عملیات سیاست خارجی، وزیر امورخارجه است، حال عنوان دقیق او هر چه می‌خواهد باشد. وزیران امورخارجه به دلیل تخصص یافتن در سیاست خارجی

1. intermestic

هنوز هم اهمیت فراوانی دارند، ولی آنها برای حفظ قلمرو وسیع خود در مقابل تهاجم فزاینده همکاران متولی وزارتخانه‌های دیگر بسیار تلاش می‌کنند و همیشه هم ممکن است با دخالت مستقیم رئیس حکومت در امورخارجه روبه‌رو شوند. در قسمت بعد به روابط و فعالیتهای آنها خواهیم پرداخت ولی در اینجا کافی است تأکید کنیم رؤسای حکومتها خواسته یا ناخواسته در امور خارجی درگیر می‌شوند و بخش مهمی از وقت آنها صرف این امور می‌گردد. از طرف دیگر، خارجیان هم به ندرت وزیر امورخارجه را دارای اختیار تام می‌دانند و اغلب ترجیح می‌دهند که با رئیس حکومت ارتباط مستقیم برقرار سازند. یک مشکل بالقوه دیگر هم از این امر ریشه می‌گیرد که برخی از رؤسای حکومتها رئیس دولت هم هستند (مثلاً در فرانسه، آمریکا و آفریقای جنوبی) و در نتیجه از وظایفی تشریفاتی و همچنین اجرایی برخوردارند که آنها را از نظر تشریفاتی در سطحی بالاتر یعنی دارای وزن بیشتر ولی قابلیت دسترسی کمتر از یک رئیس حکومت ساده قرار می‌دهد.[۲] در اکثر کشورها، این وظایف بین دو نفر تقسیم می‌شود. یک رئیس دولت مجزا- اعم از یک پادشاه موروثی یا یک شخصیت انتخابی- وظایفی در زمینه روابط خارجی دارد ولی شهرت وی بسیار کمتر از رئیس دستگاه اجرایی است. برای مثال، اکثر آگاهان خارجی می‌دانند که در سال ۲۰۰۱ *سیلویو برلوسکونی*، نخست‌وزیر ایتالیا بود و فقط عده کمی *کارلو آزگلیو چیاچی*، رئیس‌جمهور ایتالیا را می‌شناختند. با وجود این، شخصیتی مثل چیاچی همچون مظهری از نگرش یک کشور که فراتر از جناحهای سیاسی است، می‌تواند نقش زیادی در بهبود روابط با کشورهای دیگر داشته باشد. بعد از خطای آشکار *برلوسکونی* در سخن گفتن از برخورد تمرینها پس از حمله به "مرکز تجارت جهانی"، به کرات از رئیس‌جمهور خواسته شد در این زمینه به نام کل کشور سخن بگوید. در سالهای ۹٤-۱۹۸٤، *ریشارد فون وایزاکر* این نقش را برای جمهوری فدرال آلمان با موفقیت زیادی انجام داد. او مظهر ارزشهای مردم‌سالارانه و صلح‌جویانه آلمان بود و روشن ساخت هموطنان او مسئولیت عملکردهای گذشته خود را می‌پذیرند.[۳]

سایر نخبگان سیاست خارجی از کشوری به کشوری دیگر بسیار فرق می‌کنند. وقتی نوعی هیئت دولت وجود دارد، وزیر امورخارجه مجبور است کلیه همکاران خود را از جهت‌گیریهای اصلی سیاست خارجی مطلع و حمایت آنها را در مورد مسائل بسیار مهم جلب کند. بعضی از اینها به خاطر مسئولیتهای خود (مثل وزیران کشاورزی در اتحادیه اروپا) همواره با برخی از

جنبه‌های روابط خارجی سر و کار دارند و فعالیتهای آنها باید هم با یکدیگر و هم با وزیر امورخارجه هماهنگ شود به طور کلی، همیشه بیشتر وزیران به این نتیجه می‌رسند که کار آنها از جوانبی خارجی هم برخوردار است، ولی نباید تصور نمود که بسیاری از آنها برای این جوانب خارجی اولویت قایل می‌شوند یا برداشتی بین‌المللی از سیاست عمومی دارند. در این زمینه هنوز تفاوت زیادی دیده می‌شود. همکاران عمده وزیر امورخارجه معمولاً به ترتیب وزیران دفاع، اقتصاد و بازرگانی هستند.

در هر گونه بحثی درباره مقامات عالی رتبه در حوزه سیاست خارجی باید به افراد کلیدی دیگری هم اشاره کنیم. رئیس اداره اطلاعات خارجی ممکن است یک چهره سیاسی آشکار یا یک دیوان سالار پنهان باشد. در هر حال، او که به ندرت ممکن است یک خانم باشد، به رئیس حکومت یا وزیر امورخارجه پاسخگو خواهد بود و در هر گونه بحث و گفتگوی حساس و مهم درباره سیاستگذاری، جایگاهی محوری خواهد داشت. به همین نحو، رئیس ستاد مشترک ارتش که بنابر تعاریفی، کاملاً یک دیوان سالار است، ممکن است دسترسی دایمی و مستقیم به بالاترین مراکز تصمیم‌گیری در سیاست خارجی داشته باشد، به ویژه، وقتی احتمال بروز درگیری نظامی وجود دارد. به نحو دیگری، رئیس کمیته امورخارجی مجلس قانونگذاری هم در صورتی که وجود داشته باشد، وقتی دستیابی به یک اجماع سیاسی وسیع‌تر بسیار ضروری است، ممکن است در مذاکرات مقامات عالی‌رتبه شرکت کند. قطعاً چنین شخصیتی ممکن است همچون یک سخنگو به کار برده شود (همراه با ابهام سودمندی درباره اعتبار وی). وقتی عملاً نوعی تقسیم قدرت رسمی در مورد سیاست خارجی وجود دارد (مثل آمریکا)، مقامات و نمایندگان کلیدی تقریباً نقشی موازی با رئیس‌جمهور در تعیین سیاست خارجی می‌یابند و برای جلوگیری از بروز اختلافات نگران کننده در مورد روابط کشور با سایر کشورها، رئیس‌جمهور باید برای جلب نظر آنها تلاش زیادی به خرج دهد.

در شرکتهای فراملی، مسئولیت راهبرد بین‌المللی به این اندازه روشن نیست. معمولاً رئیس یک شرکت چند ملیتی در هرگونه تصمیم‌گیری سیاسی- تصمیماتی که با حکومتها ارتباط می‌یابند- شرکت می‌کند. همچنین، ممکن است یک مدیر یا معاون رئیس وجود داشته باشد که مسئولیت ویژه یک ادارهٔ بین‌المللی را بدون اینکه مسئولیت زیادی در قبال سهامداران به عهده داشته باشد.[٤] جهانی شدن به ادغام و یکپارچگی شدید شبکه‌های تولیدی و ارتباطی فراملی

منجر شده است، گو این‌که "تا ظهور شرکتهای جهانی واقعاً "بی‌وطن یا جهان وطن[1]" هنوز راه درازی مانده است."[(٥)] گروههای فشار بین‌المللی یا احزاب سیاسی وضع متفاوتی دارند. این گروهها با بودجه اندک خود نمی‌توانند افراد فراوانی برای انجام مأموریتهای دیپلماتیک در سطح جهانی داشته باشند، هرچند این گروهها بیش از شرکت نیازمند مذاکره با حکومت باشند. بعلاوه، این گروهها معمولاً به ماهیت جمعی تصمیم‌گیریهای خود ارج می‌نهند. با وجود این، دو یا سه نفر در رأس سازمانهایی مثل "عضو بین‌الملل" بسیار شهرت می‌یابند و در فعالیتهای شبه دیپلماتیک[2] بسیاری شرکت می‌کنند.[(٦)] بازیگران سیاسی معمولاً شباهت بیشتری با ساختارهای دولتی دارند، زیرا می‌خواهند در نهایت جای آنها را بگیرند. به همین دلیل، در تمام مدتی که رئیس "کنگرهٔ ملی آفریقا"، *نلسون ماندلا*، در زندان به سر می‌برد، *اولیور تامبو*، وزیر امورخارجه تبعیدی کنگره مذکور بود و یک سیاست بین‌المللی بسیار مؤثر را در پیش گرفت (هرچند با حمایت سیاسی و تدارکاتی حکومتهای علاقه‌مند).[(٧)] سازمان آزادیبخش فلسطین هم با رهبری *یاسر عرفات* سالهای بسیاری عملاً از یک سیاست خارجی تمام عیار برخوردار بود. [به همین دلیل،] تبدیل *عرفات* به رئیس مشروع حکومت در یک دولت دارای حاکمیت (نیمه) مستقل، چندان شهرت یا قدرت بیشتری برای وی به ارمغان نیاورده است. با این حال، بقا و راهبرد این جنبشهای انقلابی به یک نفر وابسته نبود. آنها معمولاً از هسته مستحکمی از رهبران برخوردار بودند که با انضباط ولی دسته جمعی عمل می‌کردند. در غیر این صورت، دستگیر یا کشته شدن فعالان این جنبشها به نابودی این جنبشها منجر می‌شد. شبکه القاعده *اسامه بن لادن* از ثروت و نفوذ معنوی رهبر آن به خوبی بهره برده ولی از نظر ساختاری به شکل پراکنده و افقی باقی مانده است.

برخلاف نظر برخی رفتارگرایان که رویکرد مدیریت دولتی را بی‌حاصل می‌دانستند، این مسئله که چه کسانی مناصب رسمی را در اختیار دارند، مسئله بی‌اهمیتی نیست. هرچند جداسازی قدرت رسمی و قدرت واقعی بسیار مهم است و هرگز نباید تصور نمود که تصمیم‌گیریها براساس شیوه‌های رسمی انجام می‌گیرند، کسانی که بالاترین مناصب دولتی را اشغال می‌کنند، می‌توانند نفوذ فراوانی به دست آورند. در حوزه سیاست خارجی، آنها منابع

---

1. placeless

2. para- diplomacy

دولت را در اختیار دارند و از آن‌جا که سیاست خارجی به قانونگذاری نسبتاً کمی نیاز دارد، از نظر تصمیم‌گیری هم دستی بازتر دارند. حتی امروز هم آنها اغلب می‌توانند به دور از چشم مردم عمل کنند. به این دلایل، گروه نسبتاً کوچکی که تصمیم‌گیران سیاسی رسمی را تشکیل می‌دهند، از فرصتهای بسیاری برای در دست گرفتن رهبری سیاست خارجی و شخصی کردن دولت برخوردارند. در این سطح، افراد مجال بسیاری برای اعمال نفوذ بر وقایع دارند. همان طور که خواهیم دید، شکل این اعمال نفوذ به مجموعه‌ای از عوامل بستگی دارد: خصوصیات شخصی و سیاسی افراد دخیل، ماهیت مسئله مورد تصمیم‌گیری و ساختارهای سیاسی دولت مربوطه.

مجری یا گرداننده سیاست خارجی[1]

در بیشتر نظامهای سیاسی، هر حوزه‌ای از سیاستگذاری در بالاترین سطح آن به دست رئیس حکومت (که از هر گونه وظیفه یا مسئولیت خاص آزاد است) و مسئول دستگاه مربوطه (در جایگاه متخصص آن حوزه خاص) هدایت خواهد شد. این امر به ویژه در مورد سیاست خارجی‌ای صادق است که در آن هم در داخل و هم در خارج، انتظار دخالت رئیس حکومت بیش از اندازه است و برای درگیری، دستیابی به مهارتی به اندازه وی دشوار است. از طرف دیگر، در کشورهای توسعه یافته، بخشی از سیاست خارجی را مقامات اقتصادی اداره می‌کنند که خودشان مستقیماً در نشستهای بین‌المللی در مورد امور مالی یا تجاری شرکت می‌کنند و به همین دلیل از دانشی برخوردارند که کلی‌گرایان وزارت امورخارجه به سختی می‌توانند به آن دست یابند. بنابراین، سیاست خارجی تا جایی که به دنبال در آمیختن ابعاد مختلف روابط خارجی است، به دست گروهی اداره می‌شود که می‌توان آن را "مجری یا گرداننده سیاست خارجی" خواند و در درجه اول از رئیس حکومت و وزیر امورخارجه تشکیل می‌شود ولی اغلب براساس شرایط موجود، وزیران دفاع، دارایی، اقتصاد و بازرگانی هم در آن شرکت می‌کنند. اغلب ممکن است مقامهای دیگری هم در این گروه شرکت کنند که وظیفه یا مسئولیت خاصی ندارند ولی به رئیس حکومت نزدیک هستند و کار آنها کمک کردن به حل مسائل

1. foreign policy executive

سیاست عالی (به معنای مسائلی که تصور می‌شود با ارزشها و اهداف محوری حکومت ارتباط دارند) است.(۸)

چرا سیاست خارجی حتی درمعنای وسیع آن معمولاً به دست یک گروه یا دستگاه اجرایی محدود و بسته ساخته می‌شود؟ دو دلیل برای این امر می‌توان ذکر نمود: از یک طرف، اکثر سیاستمداران تلاش فراوانی می‌کنند تا از پایگاه و حمایت داخلی خود مطلع شوند و نمی‌خواهند وقت خود را برای برقراری تماسهای خارجی که ممکن است فایده چندانی نداشته باشد "تلف" کنند؛ از طرف دیگر، محیط بین‌المللی برای سیاستمدارانی که قصد ورود به آن را دارند، هنوز هم دارای یک منحنی یادگیری تند و طولانی است. بنابراین، وقتی یک نفر منحنی مذکور را پشت‌سر گذاشت، معمولاً تا آخر عمر خیالش آسوده خواهد بود، زیرا مهارتی که با سختی به دست می‌آورد، اگر هم در داخل به آن ارج گذاشته نشود، انواع سازمانهای بین‌المللی دولتی و غیردولتی خواهان و ارج گزار آن هستد. سابقه *دیوید اوئن*[1]، *خاویر سولانا* و *میخائیل گورباچف* نشان‌دهنده این امر است.(۹) بعلاوه، در سیاست خارجی، مسائل پیش‌بینی نشدهٔ بسیار زیادی رخ می‌دهد که باعث پیشی گرفتن افراد مبتکر و باهوش در سیاستگذاری در این حوزه می‌گردد. از این گذشته، برخلاف مسائل داخلی که اغلب براساس یک برنامه، گزارش کارشناسی یا قانون مصوب به گونه‌ای برنامه‌ریزی شده با آنها برخورد می‌شود، در مورد مسائل سیاست خارجی اغلب چارچوب یا برنامه مشخص و از قبل تعیین شده‌ای وجود ندارد. این مسئله هم باعث می‌شود مسئولیت، روی دوش سیاستمداران معدودی بیفتد که از دانش و انعطاف‌پذیری خاصی برخوردارند.

نوعی تشابه و همپوشی بین مسائل مذکور و بحران وجود دارد. ولی استدلال ما این نیست که سیاست خارجی عمدتاً در شرایط بحرانی اداره می‌شود یا مدیریت بحرانها معمولاً به دست افراد معدودی در سطوح بالا انجام می‌گیرد. سیاست خارجی تقریباً به اندازه سیاست داخلی دارای ماهیتی عادی و معمولی است و در سیاست خارجی، بحران پدیده‌ای نسبتاً نادر است.(۱۰) بعلاوه، حتی بحران، خود به خود به تشکیل یک نظام تصمیم‌گیری بسیار شخصی نمی‌انجامد و به آسانی می‌توان مواردی دریافت که با تلاش آگاهانه سعی شده است نوعی اجماع به وجود

1. David Owen

آید و مسئولیت بین گروهی بزرگتر از گروه گردانندهٔ سیاست خارجی پخش شود، هرچند مسائل صرفاً عملیاتی به گروه محدودتری سپرده شده‌اند. در واقع، بحران گاه باعث افزایش توجه به پایگاه و حمایت سیاسی داخلی می‌گردد که نمونه‌هایی از این امر را در مشورتهای دقیق *جان اف کندی* بحران موشکی کوبا در سال ۱۹۶۲ و تردید و دودلی شوروی سابق در مورد مسئله چکسلواکی در سال ۱۹۶۸ می‌توان دید.[۱۱] بنابراین، مسئله مهم این است که حتی مسائل غیربحرانی سیاست خارجی هم فقط تا حدودی از چارچوب و برنامه برخوردارند و همچون لوح سفیدی هستند که برای یک گروه، ترسیم دسته جمعی نقشه آینده روی آن دشوار است. بدین دلیل که گروه گرداننده سیاست خارجی ابتکار عمل را در دست می‌گیرد، پیشنهادها را ترسیم می‌کند و از همکارانی که ناگزیر بیشتر به مسائل جزئی‌تر- نه به جهت‌گیری اساسی- خواهند پرداخت، برای اظهار نظر دعوت خواهد کرد. در یک نظام سیاسی استبدادی، این گرایش تشدید می‌شود، ولی حتی در نظامهای مردم‌سالار نیز ساختار سیاسی معمولاً سیاست خارجی را به یک حوزه اختصاصی تبدیل و حداکثر آزادی را برای نخبگان اصلی فراهم می‌سازد. برای مثال، در فرانسه، سیاست خارجی تا حد زیادی حول رئیس‌جمهور و کاخ الیزه دور می‌زند و وزیر امورخارجه ممکن است ناگزیر شود با رئیس جمهور بیشتر از نخست‌وزیر همکاری کند.

در مواردی کمتر ممکن است مسائل سیاست خارجی بسیار روشن و مشخص و همراه مدارک و اسناد آماده‌ای باشند و مدت زمان نسبتاً طولانی نیز برای پرداختن به آنها در اختیار داشته باشیم. در این موارد، گردانندگان سیاست خارجی تصمیم خواهند گرفت یا مجبور خواهند شد مشارکت گسترده‌تر اعضای هیئت دولت یا سایر گروههای سیاسی مرتبط را بپذیرند. برخی از این موارد را در مذاکرات مربوط به معاهدات می‌توان دید. برای مثال، می‌توان به گفتگوهای انگلیس و شوروی سابق درباره تشکیل یک اتحاد در بهار ۱۹۳۹ اشاره نمود که در آن زمان *نویل* چمبرلین، نخست‌وزیر انگلیس، در مقابل اعضای هیئت دولت که بیش از وی به انعقاد یک موافقت‌نامه علاقه داشتند، ناگزیر از دادن امتیازهایی پی‌درپی شد. این امر بدین دلیل میسر گشت که کمیته هیئت دولت پیشنهادهای مشخص و عینی را سطر به سطر بررسی می‌کرد و کل هیئت دولت می‌توانست با دقتی نسبی بر پیشرفت کار نظارت کند. علاوه بر این، اکثر وزیران مسئله مذکور را از مهم‌ترین مسائل تلقی می‌کردند.[۱۲]

مسئله مشابه نیز تقاضای یک دولت برای پیوستن به اتحادیه اروپاست. این مسئله‌ای نیست که با تردستی بتوان به گونه‌ای شتاب‌آلود در مورد آن عمل کرد. لهستان، مجارستان و جمهوری چک که پیشتازان این امر بودند، با مسائل قانونگذاری فراوان و مفصل درگیر بودند و مسئله عضویت در اتحادیه اروپا در جامعه داخلی کشورهای مذکور عمیقاً جای خود را باز کرده بود. هیچ گروه کوچکی نمی‌تواند کل این موضوع را به تنهایی به پیش ببرد یا اجازه چنین کاری هم به آن داده نمی‌شود. در مقابل، از دید اتحادیه اروپا، سیاستگذاری در مورد گسترش اتحادیه اروپا نمونه‌ای سنتی از یک سیر سیال، کلی و خلاقانه بود که در آن، رهبران مبتکر برای دیگران تعیین تکلیف می‌کردند و سیاست خود را به پیش می‌بردند و تبعات و جزئیات کار را هم به بعد موکول می‌کردند.(۱۳) این هم درست است که حتی در مواردی که مسئله از ابتدا روشن و مشخص است، برخی مذاکرات مفصل- مثل گفتگوهای مربوط به موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت (گات)[1] و سازمان تجارت جهانی[2]- معمولاً چنان تخصصی و طولانی هستند که سرانجام باعث خستگی کلیه کسانی می‌شوند که از دور دستی بر آتش دارند. تمایل شدیدی وجود دارد که مسائل به دو یا سه وزیر یا مسئولی سپرده شود که مجبورند به این مسائل بپردازند. ممکن است با این امر مخالفت شود ولی معمولاً وضعیت چنین است.

این بدین معناست که یک فرد خاص، به ویژه در جایگاه رئیس حکومت و وزیر امورخارجه، می‌تواند تأثیر فراوانی بر سیاستها بگذارد. ابعاد روان‌شناختی این تأثیرگذاری در فصل پنجم بررسی خواهد شد، ولی در این‌جا باید دید که این تأثیرگذاری چگونه و تا چه حدی رخ می‌دهد.

گروه مجری یاگرداننده سیاست خارجی همیشه از جمع بسته‌ای از همکاران مورد اطمینان، مشاوران امنیتی و عالیجنابان خاکستری[3] تشکیل می‌شود، ولی بدون وجود شخصیتهای مهمی در کانون این جمع، ممکن است کار چندانی انجام نگیرد. حتی دانش و آگاهی قبلی در مورد مسائل خارجی هم لازم نیست. رهبران علاقه‌مند در حین کار فرا

1. General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)
2. World Trade Organisation
3. eminences grises= کنایه از قدرت پشت پرده

می‌گیرند (مثل خانم تاچر نخست‌وزیر پیشین انگلیس). *تاچر* در دوره اول نخست‌وزیری خود (۱۹۷۹-۸۳) عمدتاً به مهارت و کاردانی وزیر امورخارجه خود، *لرد کارینگتون*، متکی بود. بعد از کناره‌گیری *کارینگتون* در زمان بحران جزایر فالکلند، نخست‌وزیر به سرعت به یکی از فعال‌ترین و مهم‌ترین چهره‌ها در دیپلماسی جهانی تبدیل شد، بدون شک، *تاچر* نقش مهمی در سیاست خارجی انگلیس ایفا نمود (به ویژه دربارهٔ جامعه اروپا و به طور غیرقابل پیش‌بینی‌تری در مورد احیای رابطه با اروپای شرقی و برقراری رابطه ویژه‌ای با میخائیل گورباچف). رهبرانی مثل *تاچر* اغلب در پی یافتن جایگاهی در تاریخ هستند و روشن است که این امر بیشتر از طریق دستیابی به نفوذی جهانی میسر می‌گردد تا از طریق انجام دادن اقداماتی در داخل یک کشور.

بنابراین، بسیاری از رؤسای حکومتها تأثیر مشخص- خوب یا بد- در روابط خارجی کشور خود می‌گذارند. این امر در مورد هر دو دسته کشورهای بزرگ و کوچک صادق است و نامهایی مثل *چوئن لای*، *رونالد ریگان*، *نیکیتا خروشچف*، *مناخیم بگین*، *لی کوان یو* و *ژرژ پاپاندرئو* به راحتی این مسئله را نشان می‌دهند. در نتیجه، تغییر در حکومت و ورود یا خروج یک شخصیت مهم می‌تواند تأثیری دگرگون کننده در سیاست خارجی داشته باشد (البته در مورد ورود یک فرد جدید به ندرت از قبل می‌توان این تأثیر را پیش‌بینی کرد). وقتی *فرانسوا میتران* در مه ۱۹۸۱ در فرانسه به ریاست جمهوری رسید، او شخصیتی کهنه و ورافتاده[1] به شمار می‌رفت که دوبار از *دوگل* و *ژیسکار دستن* شکست خورده است و به نظر می‌رسید به هر قیمتی در پی دستیابی به قدرت بود، ولی وقتی در سال ۱۹۹۵ از حکومت کنار رفت، او و *هلموت کهل* معماران اتحادیه اروپای جدید شناخته می‌شدند. به همین نحو، در سال ۱۹۴۵، *هری ترومن* در مقایسه با رئیس‌جمهور قبلی خود *فرانکلین روزولت* یک چهره ایالتی یا محلی به نظر می‌رسید. ولی او در سال ۱۹۴۹ از مهم‌ترین نقش در جبهه غرب در دوران نوپای جنگ سرد برخوردار بود.

توانایی رهبری به آمادگی شرایط بستگی دارد.[۱۴] در مقابل، برخی شخصیتها که با نفوذ به نظر می‌رسند، بیشتر به درد تجسم بخشیدن به آرزوهای یک جنبش سیاسی خاص یا "روح

1. shop- soiled

زمانه"[1] می‌خورند تا ایفای یک نقش شخصی برجسته. *رونالد ریگان* بهترین مثال معاصر برای این امر است. درک جزئیات برای او بسیار دشوار بود، ولی او برای جسارت و اعتماد به نفس در سیاست خارجی آمریکا به ویژه در روابط این کشور با شوروی سابق به نحو درخشانی "یک برداشت فرهنگی از اسطوره‌های آمریکا" مطرح ساخت.[۱۵] *بوریس یلتسین*، رهبر پیشین روسیه، مهارت و زیرکی *ریگان* را نداشت، ولی به ویژه در خارج از کشور خود دارای اهمیتی شد که این امر بیش از آن که به خاطر عملکرد او باشد به خاطر این بود که او نماد اصلاحات به شمار می‌رفت و جلوی به قدرت رسیدن افراد خطرناکتر را می‌گرفت. این گونه افراد می‌توانند جایگاه بین‌المللی کشور خود را شخصی سازند و این امر ممکن است آنها را دچار خود شیفتگی کند و خطرساز باشد.

اگر رؤسای حکومتها گرایشی طبیعی به دخالت در سیاست خارجی و تبدیل شدن به وزیر امورخارجه خود هم داشته باشند، باز هیچ تضمینی وجود ندارد به یک جایگاه مسلط دست یابند. دلیل این امر فقط این نیست که نشست‌های سران (که حضور رهبران در آنها مشهودتر است) نسبتاً کمتر برگزار می‌شوند یا این‌که همه رؤسای حکومتها از توانایی مشخص برای حکومت کردن بی‌بهره‌اند.[۱۶] چیزی که به همین اندازه اهمیت دارد این است که برخی فرهنگهای سیاسی در مقابل شخصیت‌پرستی مقاومت بیشتری نشان می‌دهند (کشورهای اسکاندیناوی عموماً نه به سیاست خارجی هیجان‌انگیز و نه به رهبران پرجاذبه مجال ظهور نداده‌اند) و بسیاری از حکومتها نیز آن قدر دوام نمی‌آورند که یک رهبر زمان کافی برای ایفای یک نقش عمده داشته باشد. حتی اگر دوام نسبی و همچنین اراده ابراز وجود هم موجود باشد، کار بیش از اندازه، بیماری یا مشغله‌های سیاسی ممکن است به موانعی جدی تبدیل شوند. *ژرژ پمپیدو*،[2] رئیس‌جمهور پیشین فرانسه، با بیماری‌ای دست و پنجه نرم می‌کرد که در سال ۱۹۷٤ او را از پا درآورد. شوروی سابق در مدت ٦۷ سال قبل از روی کار آمدن *گورباچف*، شاید برای هجده سال شاهد رهبرانی بیمار یا ناتوان بود.[۱۷] روی کار آمدن *یلتسین* در سال ۱۹۹۱ نیز به معنای افزایش این مدت برای ۹ سال دیگر بود. از نظر فشار روحی، *ریچارد نیکسون* که عموماً

1. zeitgeist
2. Georges Pompidou

متخصص امورخارجی و بسیار مبتکر در دیپلماسی شناخته می‌شد، در اثر بحران *واترگیت* عملاً دچار نوعی هیستری شد. او در یکی از شبهای اوج بیماری خود از ساعت ۹ شب تا ساعت ٤ بامداد روز بعد ۵۱ بار تلفن زد. بدین ترتیب، تصویر و موقعیت وی خیلی زود غیرقابل احیا شد. وزیران امور خارجه هم به شدت از کار و مسافرت بیش از حد رنج می‌برند. در سال ۱۹۹۱، جیمز بیکر، وزیر امورخارجه آمریکا، ۲۳۵ هزار مایل مسافرت کرد و از ۳۵ کشور بازدید نمود. بیش از ۳۰ سال قبل از آن، *لرد اتلی*، نخست‌وزیر پیشین انگلیس، در گزارش اعلام نمود که کار وزیر امور خارجه و دارایی در مقایسه با کلیه وزیران دیگر از جمله نخست‌وزیر بیشتر بوده است.[۱۸]

دوره حکومت *نیکسون*- *کیسینجر* اهمیت حیاتی رابطه رئیس حکومت با وزیر امورخارجه را نشان داد. کیسینجر در دوره اول حکومت *نیکسون* در سالهای ۷۳-۱۹٦۹ مشاور امنیت ملی بود، ولی این امر وزارت امورخارجه را تضعیف کرده بود و او بسیار تمایل داشت در دوره دوم حکومت *نیکسون* خودش سمت امور خارجه را به دست آورد. اعتمادی که بین این دو به وجود آمده بود از اهمیتی حیاتی برای همکاری این دو متخصص فعال امورخارجی برخوردار بود و کیسینجر را قادر می‌ساخت در زمان بحران نهایی *نیکسون*، سیاست خارجی آمریکا را کمابیش به طور مؤثری هدایت کند. حرکت معروف آمریکا به سوی چین در سالهای ۷۱-۱۹٦۹ در وهله اول کار *نیکسون* بود، ولی موفقیت آن فقط مرهون این امر بود که کیسینجر حدود موقعیت خود را می‌دانست و رعایت می‌کرد. در حالی که مهارتهای دیپلماتیک وی قابل چشم‌پوشی نبود، ولی او به افشاگریهای رقابت‌آمیزی مبادرت نمی‌کرد که اغلب به دیپلماسی آمریکا لطمه می‌زنند.

به طور کلی، سه الگوی ممکن برای رابطه رئیس حکومت با امورخارجه وجود دارد که هر یک از آنها، بسته به شیوه برخورد و تعامل شخصیت‌های مربوطه با شرایط و تحولات رویاروی خود، دارای نقاط ضعف و قوت خاصی است. این مدلها در جدول ۱-۳ نشان داده شده‌اند.

جدول ۱-۳) روابط رئیس حکومت و وزیر امورخارجه: سه الگو

۱) برابری:	اعتماد، توانایی و شهرت مشابه می‌تواند یک گروه قومی همراه با تداوم و پیوستگی به وجود آورد. ضعف این الگو در آن است که احتمال جدایی از سایر همکاران و پیدایش تصور وجود نوعی سلطه هست. نمونه‌هایی از همکاری مؤثر در این الگو عبارتند از: ترومن و مارشال (آمریکا، سالهای ۹-۱۹٤۷)، ترومن و آچسون (آمریکا، سالهای ۵۳-۱۹٤۹)، نیکسون و کیسینجر (آمریکا، سالهای ٤-۱۹۷۳)، گیزل و آزرید و داسیلویرا (برزیل، سالهای ۹-۱۹۷٤)، بوش و بیکر (آمریکا، سالهای ۹۳-۱۹۸۹)، گورباچف و شواردنادزه (شوروی سابق، سالهای ۹۰-۱۹۸۵) و آندریوتی و دمیکلیس (ایتالیا، سالهای ۹۲-۱۹۸۹). در مقابل، قدرت برابر ممکن است به خصومت و کشمکش انجامد (مثل چرچیل و ایدن ر.ک. به سطر زیر)، میتران و شیسون (سالهای ۳-۱۹۸۱) یا کهل و گنشر (جمهوری فدرال آلمان، سالهای ۹۲-۱۹۸۲) که تفاوت احزاب سیاسی آنها باعث تشدید اختلافات شخصی شد) یا به کوری و نابینایی منجر گردد (مثل گالیتری و کوستا منرز (آرژانتین، سالهای ۲-۱۹۸۱)).
۲) وزیر امورخارجه زیردست:	گاه فردی که از نظر سیاسی یا شخصی ضعیف است، عمداً به وزارت امور خارجه منصوب می‌شود که این امر او را به یک کارمند معمولی تقلیل می‌دهد و به رئیس حکومت، آزادی عمل می‌بخشد. ضعف این الگو در آن است که احتمال تمرکز شدید قدرت و خود محوری فزاینده وجود دارد. نمونه‌هایی از این الگو عبارتند از: ایدن و سلوین لوید (انگلیس، سالهای ٦-۱۹۵۵)، خروشچف و گرومیکو (شوروی سابق، سالهای ٦٤-۱۹۷۵)، صدام حسین و طارق عزیز (عراق، سالهای ۱۹۷۹ به بعد) و نهرو (هند، سالهای ٦٤-۱۹٤۷) که خود وی سمت نخست‌وزیری هم در اختیار داشت.[۱۹]
۳) وزیر امورخارجه جاافتاده:	این الگو زمانی می‌تواند خیلی خوب عمل کند که یک تقسیم کار روشن با ارتباطاتی عالی بین دو مقام نامبرده وجود داشته باشد. این الگو زمانی بد عمل می‌کند که علاقه رئیس حکومت کمتر از صلاحیت و شایستگی او باشد یا نوعی رقابت سیاسی بین دو مقام مذکور به وجود آید. نمونه‌هایی از حالت اول عبارتند از: اتلی و بوین (انگلیس، سالهای ۵۱-۱۹٤۵) و ریگان و شولتس (آمریکا، سالهای ۵-۱۹۸۱). نمونه‌هایی از حالت دوم نیز عبارتند از: آیزنهاور و دالس (آمریکا، سالهای ۸-۱۹۵۳)، چرنینکو و گرومیکو (شوروی سابق، سالهای ۵-۱۹۸٤)، کهل و گنشر (جمهوری فدرال آلمان، در دوران اولیه صدراعظمی کهل که عمدتاً به مسائل داخلی توجه داشت) و کلینتون و وارن کریستوفر (آمریکا، سالهای ۷-۱۹۹۳).

به نظر می‌رسد خود آگاهی بسیار کمی از این رابطه تعیین کننده وجود دارد. شکل‌گیری این گونه روابط یا گروههای جفتی از نیاز به توازن سیاسی یا از تمایلات رئیس حکومت (که از قدرت تعیین کنندهٔ استخدام و بر کناری افراد برخورد است) بیشتر تأثیر می‌پذیرد تا از تلاش برای پاسخگویی به نیازهای یک وضعیت خاص. برای مثال، در دوره اول نخست‌وزیری *بلر* در انگلیس، *رابین کوک*، سمت وزارت امورخارجه را که تنها سمت قابل دسترس در سطح بالا بود نسبتاً با اکراه نپذیرفت. در نتیجه، رابطه وی با نخست‌وزیر به خوبی رابطه *بلر* با *گوردون براون* (وزیر دارایی) در زمینه امور اقتصادی (یعنی حوزه‌ای که از قبل نوعی توافق و تقسیم کار روشن شکل گرفته بود) نبود.[۲۰] وجود دو شخصیت قوی در گروه گردانندهٔ سیاست خارجی می‌تواند مسائل جدی به وجود آورد. وقتی *وینستون چرچیل* دومین هیئت دولت خود را در سال ۱۹۵۱ تشکیل داد، *آنتونی ایدن* خود را کاردان‌تر از *چرچیل* سالخورده می‌دانست و مخالفت *ایدن* با دخالت در کارهای وی در جایگاه وزیر امورخارجه باعث بروز اختلافات شخصی و اشتباهات در سیاستگذاری شد.[۲۱] وقتی اختلافات شخصی باعث تشدید اختلافات سیاسی می‌شود (مثلاً در دولتهای ائتلافی)، اختلاف و کشمکش می‌تواند شکل تند و خشونت‌آمیزی به خود گیرد به عرصه عمومی کشانده شود. این امر در رابطه *فلیپه گونزالس*، نخست‌وزیر اسپانیا و وزیر امورخارجه او *فرناندو* رخ داد *موران* که سرانجام کناره گرفت. در یک مورد، *موران* چنان از طرفداری *گونزالس* از "ناتو" در آلمان به خشم آمد که کار خود را رها کرد و به خانه برگشت.[۲۲] در سپتامبر ۲۰۰۱، در دوران بحرانی پس از حمله به "مرکز تجارت جهانی"، *آریل شارون*، نخست‌وزیر اسرائیل، جلوی دیدار برنامه‌ریزی شدهٔ *شیمون پرز*، وزیر امورخارجه اسرائیل با *یاسر عرفات* را گرفت و آنها را به قطع رابطه، نزدیک ساخت.[۲۳] وزیران امورخارجه در مراحل اولیه وزارت خود در معرض خطر برکناری قرار دارند به ویژه ممکن است در مواقع شکست قربانی شوند، ولی آنها هرچه بیشتر دوام آورند، تجربه و تماسهای آنها حیاتی‌تر می‌گردد. *استالین* در سال ۱۹۳۹ *ماکسیم لیتونیف* را به راحتی در راه تغییر سیاست خود در قبال آلمان قربانی کرد. *الکساندر* هیگ هم در سال ۱۹۸۳ هزینه تلاش بسیار شدید و سریع خود برای حفظ استقلال عملی خود در سیاست خارجی را پرداخت. میتسو *تاکیس*، نخست‌وزیر یونان هم *آنتونیو ساماراس* را به دلیل موضع بسیار ملی‌گرایانه او در مورد مسئله "مقدونیه" بر کنار کرد و او نیز در عوض با تأسیس حزب سیاسی خود مجادله مذکور را پی گرفت.[۲۴]

در مقابل، *مولوتف* برای ده سال (و سه سال دیگر بعد از مرگ استالین)، گرومیکو برای ۲۸ سال و*هانس دیتریش* گنشر برای ۱۷ سال دوام آوردند و وجود آنها دایماً ضروری‌تر شد. *شیخ یمانی*، وزیر نفت *شاه فهد*، در عربستان سعودی نیز همین تداوم حیاتی را برای تقریباً دو دهه به نمایش گذاشت. جایگاه این افراد را این مسئله هم تقویت می‌کرد که آنها نه تنها برای کشور خود بلکه برای کل شبکه روابط بین‌المللی نیز اهمیت یافته بودند. تا آن هنگام که آنها در داخل، بیگانه پرست تلقی نشوند (مثل تلقی خانم تاچر و گروه او از سر جفری هاو)، تبدیل شدن آنها به یکی از چهره‌های دیپلماسی و جامعه بین‌المللی، بر کناری آنها را دشوار می‌سازد. اگر آنها به دلایلی اصولی کناره‌گیری کنند (مثل کناره‌گیری ایدن از دولت چمبرلین در سال ۱۹۳۸، کناره‌گیری سایروس ونس به دلیل تصویب انجام دادن مأموریت نجات گروگانها از طرف کارتر رئیس‌جمهور آمریکا در سال ۱۹۸۰ در غیاب سایروس ونس و کناره‌گیری اسماعیل فهمی در اعتراض به تصمیم شخصی انور سادات رئیس‌جمهور مصر برای سفر به بیت‌المقدس در سال ۱۹۷۷)، پیامدهای این امر در نهایت ممکن است بسیار زیانبار باشد.[۲۵] حتی *هاو* نیز انتقام خود را گرفت و ائتلاف اعلام نشده و ظریفی از مخالفان خانم تاچر وی را در دولت و در میان سایر رهبران اروپا به سقوط کشاندند، مخالفانی که همه آنها تحقیر *هاو* را تحمل‌ناپذیر می‌دانستند.[۲۶]

هیئت دولت، شورای امنیت و دفتر سیاسی حزب کمونیست

هرچند گاهی اوقات به راحتی این احساس به وجود می‌آید که گروه مجری یا گرداننده سیاست خارجی تصمیم‌گیریهای اصلی را در انحصار خود دارد (احساسی که افراد اغلب چندان در مقابل آن مقاومت نمی‌کنند)، به ندرت کل حکومت از امورخارجی کاملاً جدا می‌شود. در زمان جنگ و بحران، از این امور نمی‌توان گریخت و در زمان صلح نیز ابعاد خارجی سیاست اقتصادی باعث گسترش دید وزیران مسئول می‌گردد.

اکثر رهبران از چیزی استفاده می‌کنند که معمولاً "هیئت دولت"[1] خوانده می‌شود، هرچند این نهاد به اصل انگلیسی آن شباهت چندانی نداشته باشد. آمریکا در سال ۱۹٤۷ در تشکیل یک

1. cabinet

"شورای امنیت ملی" درباره امورخارجی و دفاعی پیشقدم و در سال ۱۹۵۰ این نهاد در اثر جنگ کره به نهادی مهم‌تر از هیئت دولت عادی در خصوص خود تبدیل شد.(۲۷) در کشورهای اردوگاه شوروی سابق، مهم‌ترین نهاد را حزب کمونیست (نه حکومت رسمی) و عالی‌ترین واحد تصمیم‌گیری را دفتر سیاسی حزب کمونیست (نه شورای وزیران دولت) تشکیل می‌داد. در انواع دیگر دولتها، عناوین دیگری استفاده شده است: در لیبی سرهنگ *قذافی*، مهم‌ترین نهاد را "شورای فرماندهی انقلاب"[1] تشکیل می‌دهد و در افغانستان زمان *طالبان* هم، مهم‌ترین، نهاد "شورای موقت وزیران"[2] بود. واقعیت این است که همه رهبران به جز خودکامه‌ترین رهبران به مجمعی نیاز دارند که در آن همکاران ارشد خود را گرد آورند و به تبادل نظر و تدوین راهبرد هماهنگ بپردازند.(۲۸) این گونه نهادها یا مجامع را به طور کل می‌توان هیئت دولت خواند.

رهبران در موارد متفاوتی، به ویژه در زمان جنگ، هیئت‌های اختصاصی در مورد مسائل بسیار دشوار تشکیل می‌دهند. *بلر*، نخست‌وزیر انگلیس که با حکومت مبتنی بر هیئت دولت به شدت مخالف بود، چهار هفته پس از حملاتی که در سال ۲۰۰۱ به نیویورک و واشنگتن انجام شد، ارزش یک هیئت دولت جنگی را پذیرفت. در شرایط عادی‌تر هم ممکن است یک هیئت غیررسمی حول مجری یا گردانندهٔ سیاست خارجی شکل گیرد تا به مهم‌ترین مسائل دولت بپردازد. این را می‌توان همانند چیزی دانست که رودز آن را "گروه مجری مرکزی"[3] در یک دولت ("داوران نهایی ستیزه‌های موجود بین بخشهای مختلف دستگاه حکومت") یعنی شخصیتهای سیاسی اصلی و مشاوران آنها خوانده است.(۲۹) ولی این گونه ترتیبات به ندرت ثابت هستند. ترتیبات رسمی همیشه این مسائل را مطرح می‌سازند که چه کسی درون این ترتیبات قرار دارد و چه کسی از شرکت در هر کمیته خاص محروم است. برای رهبری- هرچند نه برای پاسخگویی هیئت دولت- بهتر است گسترهٔ مشورتهای غیررسمی در آن جلسات خصوصی که در هر نظام سیاسی از توانایی تصمیم‌گیری در مورد نتایج مجامع بزرگتر برخوردارند، تا حدودی مبهم نگاه داشته شود.(۳۰)

1. Revolutionary command Council

2. Interim Council of Ministers

3. Core executive

اعضای این گونه گروهها در مورد مسائل سیاست خارجی تا حدی از قبل معلوم هستند. معمولاً فقط شمار کمی از سیاستمداران ارشد با رهبران خارجی آشنایی دارند و از نظر حفاظت اطلاعات محرمانه به آنها می‌توان اعتماد کرد. تداوم و استمرار حضور شماری معدود به ویژه در سالهای ۹۲-۱۹۶۰در ایتالیا مشهود بود و افراد خاصی پیوسته تحت عنوان نخست‌وزیر یا وزیر امورخارجه ظاهر می‌شدند. در سی و سه دولتی که در آن سالها تشکیل شد، *آلدومورو* پنج بار نخست‌وزیر و نه بار وزیر امورخارجه بود. *ماریانو رومور* پنج بار نخست‌وزیر و سه بار وزیر امورخارجه شد. *جولیو آندریوتی* هم هفت بار به نخست‌وزیری و پنج بار به وزارت امورخارجه رسید.[۳۱] در انگلیس، چرخش نخبگان بیشتر بوده است، ولی "انجمن رایزنان پادشاه انگلستان"[1] از نوعی دسترسی محرمانه به اطلاعات دولتی برخوردارند و این امتیاز به طور مادام‌العمر به وزیران فعلی و قبلی و سایر "اشخاص برجسته" از جمله رهبر جناح مخالف دولت اعطا می‌شود. انجمن رایزنان پادشاه باید در مورد حفظ اسرار سوگند بخورند و این امر مشورت با آنها را در مورد مسائل بسیار محرمانه و مرتبط با "منافع ملی" میسر می‌سازد.[۳۲] *مایکل فوت*، رهبر جناح مخالف دولت در سال ۱۹۸۲ آشکارا از پذیرش دسترسی به اطلاعات محرمانه با این شرایط خودداری کرد تا آزادانه بتواند از دولت در مورد جنگ فالکلند انتقاد کند.[۳۳] در فرانسه، به دلیل برتری کاخ *الیزه* یا رئیس‌جمهور در جمهوری پنجم، حضور غیررسمی برخی شخصیتهای مهم در تصمیم‌گیریها باز هم آسان‌تر است. به همین دلیل، هماهنگی برنامه‌ریزی شده در مورد مسائل دارای اهمیت چندانی نیست و نخست‌وزیر و برخی از همکاران وی اغلب از روند امور آگاهی ندارند. به همین دلیل در اوایل دهه ۱۹۹۰ این مسئله مطرح شد که آیا فرانسه باید از آمریکا پیروی و یک "شورای امنیت ملی" رسمی با شرکت کلیه بازیگران امنیتی و اطلاعاتی عمده را تأسیس کند یا خیر.[۳٤]

در زمینه مسائل عادی سیاست خارجی، همه اعضای هیئت دولت چندان درگیر نمی‌شوند. در این گونه موارد، هیئت دولت به راحتی به نهادی تشریفاتی تبدیل می‌شود و کار واقعی به تعداد محدودی از سیاستمداران نسبتاً کارشناس واگذار می‌شود که معمولاً یک کمیته فرعی دایمی را تشکیل می‌دهند. این امر بیش از آن که معلول اعمال نظر گروه مجری سیاست

1. Privy Councillors

خارجی باشد، معلول حجم زیاد اسناد و مدارکی است که باید در مدت کوتاهی بررسی شوند. اکثر وزیران به جای دخالت در حوزه‌های دیگران می‌خواهند از افتادن توپ در زمین خودشان جلوگیری کنند. بعلاوه، با توجه به این که مسائل تجاری و پولی حتی از مسائل امنیتی هم تخصصی‌تر هستند، نباید تصور نمود که تغییر ماهیت دیپلماسی باعث گسترش گروه بررسی کنندهٔ مسائل بین‌المللی در هیئت دولت شده است. در عوض، فقط مسئله تازه‌ای به وجود آمده است؛ هماهنگی بین مسئولیتهای مختلف مرتبط با مسائل خارجی در زمینه‌های دفاعی، مالی، تجاری و توسعه‌ای. وزیران امورخارجه و رؤسای حکومتها طبعاً به در پیش گرفتن این نقش هماهنگ کننده علاقه دارند، ولی جلوی تقسیم و تخصصی شدن کارها را به آسانی نمی‌توان گرفت.

به رغم اهمیت تخصصی شدن کارها، نقش کل هیئت دولت (یا دفتر سیاسی حزب کمونیست یا شورای امنیت) را هرگز نمی‌توان مشخص و بدیهی دانست. نقش‌آفرینی هیئت دولت ممکن است پیش‌بینی نشده باشد و در صورت داشتن وحدت حتی می‌تواند حیات سیاسی رئیس حکومت را به خطر اندازد. در این زمینه می توان به دو رویداد در انگلیس اشاره کرد: یکی این‌که احتمالاً مخالفت مداوم هیئت دولت جلوی مماشات بیشتر *چمبرلین* و *هالیفاکس* را پس از تجاوز *هیتلر* به لهستان در اول سپتامبر ۱۹۳۹ گرفت و دیگر این‌که در زمان بحران آبراههٔ سوئز در سال ۱۹۵٦، وقتی نخست‌وزیر، *آنتونی ایدن* و وزیر امورخارجه، *سلوین لوید* دولت را بدون مشورت، در تهاجم فاجعه‌آمیزی به مصر درگیر ساختند، یک انقلاب آرام باعث برکناری هر دو آنها در شش ماه بعد شد.[۳۵] امکان وقوع این اتفاقات- البته اغلب در زمان بحرانها- باعث می‌شود مجری سیاست خارجی بیش از سایر مواقع در بی‌توجهی به همکاران خود احتیاط ورزد. در مورد *پی.دبلیو.بوتا*، آخرین رئیس‌جمهور آفریقای جنوبی در دوران تبعیض نژادی، قضیه برعکس بود. عدم مشورت وزیر امورخارجه *پیک بوتا* و جانشین احتمالی او *اف.دبلیو.دکلرک* (وزیر آموزش!) با رئیس‌جمهور *بوتا* در مورد تضمین خودشان برای ملاقات با *کنث کوئوندا* در زامبیا باعث اعتراض علنی و کناره‌گیری *بوتا* (رئیس‌جمهور) شد.[۳٦]

این عدم قطعیت به ظهور یک نظام نظارت و توازن منجر نمی‌شود. در اوت ۱۹۱٤، دو تن از وزیران عضو هیئت دولت انگلیس استعفا کردند، ولی این امر نتوانست از پیشرفت جنگ

جلوگیری کند.[۳۷] پس از حمله آلمان در ۲۲ ژوئن ۱۹٤۱، *استالین* تا سه روز دچار شوک و ضربه روحی بود، ولی هیچ کس جرأت نداشت جانشین او شود، وقتی هم استالین به خود آمد حتی کنترل خود را [بر امور] محکم‌تر کرد.[۳۸] آن‌چه مهم‌تر می‌نماید، فرهنگ سیاسی حاکم بر یک نهاد است. در سال ۱۹٦٤، نظام شوروی در مقابل استالینیسم مقاومت می‌کرد و شگفت آن‌که یکی از منتقدان اصلی استالینیسم یعنی *خروشچف* تا حدودی به دلیل از میان رفتن اعتماد همکاران وی به سیاست وی در مورد بحران موشکی کوبا و مسائل قبلی سیاست خارجی او برکنار شد.[۳۹] در مقابل، در ژاپن، هرگز کسی برای مدتی طولانی دچار انحراف نمی‌شود و تصمیمات سیاست خارجی مثل تصمیمات هیئت دولت معمولاً با اجماع گرفته می‌شود. در سال ۱۹۸٦، نخست‌وزیر وقت ژاپن، *یاسوهیرو ناکاسونه* به خاطر سرپیچی از این سنت دچار انتقاد شد، چرا که هم به نوعی شخصیت‌پرستی دچار شده بود (او روابط دوستان خاصی با *رونالد ریگان* برقرار کرده بود) و هم تحت فشار خارجی به خود جرأت داده بود وزیر آموزش را که علناً ارتکاب ژاپن به فجایع زمان جنگ علیه چین را انکار کرده بود، برکنار سازد. *ناکاسونه* بعدها نتوانست به آینده برجسته‌ای که می‌خواست دست یابد.[٤۰]

بر این اساس، اگر ما مجموعه گردانندگان سیاست خارجی و "هیئت دولت"- که گردانندگان سیاست خارجی در مقابل آن پاسخگو هستند- را در نظر بگیریم (که کلاً به ندرت بیش از ۲۰ نفر می‌رسند)، مشاهده می‌کنیم مقامات سیاسی، آزادی عمل زیادی در تصمیم‌گیری دارند. گردانندگان سیاست خارجی به ویژه از قدرت ابتکار عمل، اطلاعات، اختیار تشکیل جلسه و حتی گماردن و برگزیدن همکاران (در مورد رئیس حکومت) برخوردارند. این بدین معناست که سیاست خارجی تا حد زیادی به دست گروه کوچکی از متخصصان اداره می‌شود. فقط هنگامی دخالت یک گروه بزرگتر بهتر است که یک مسئله هم اولویت بالایی دارد و هم به گونه‌ای است که سپردن آن به یک کمیته میسر است. این امر گاه در زمان بحرانها رخ می‌دهد، یعنی وقتی مسئله مورد نظر به خوبی معلوم است، ولی بحرانها اغلب باعث می‌شوند تشدید تمایل به تکیه بر گروه گرداننده سیاست خارجی برای دادن پاسخهای سریع و خلاقانه شوند. به همین دلیل، چندان عیب نیست گروه گرداننده سیاست خارجی از خارج، همچون مظهر و نماینده دولت تلقی شوند. [و باید گفت] رهبران از فرصتهای گوناگون واقعی در سیاست خارجی برخوردارند.

اطلاعات: یک مورد خاص؟

یکی از عناصر اصلی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، استفاده از اطلاعات به دست آمده از عملیات خارجی و عملیات ضد اطلاعات داخلی است.(۴۱) در اینجا پرسشهای جالبی درباره نحوه ارزیابی اطلاعات و ماهیت خاص سیاست دیوان‌سالارانه مطرح می‌شود، ولی در قالب بحث کنونی ما مسئله این است که آیا نهادهای اطلاعاتی در مقابل مقامات سیاسی بالاتر از خود می‌توانند سیاست خارجی رسمی را به پیش ببرند یا خیر؟(۴۲) رابطه اطلاعات و سیاست از اهمیت تعیین کننده‌ای برای موفقیت سیاست خارجی برخوردار است و هرچند گردآوری عادی اطلاعات تا حد زیادی یک عمل معمولی است، این اطلاعات در نهایت در بالاترین سطوح به کار برده می‌شوند. اطلاعات، محور رابطه دو حوزهٔ نظامی و غیرنظامی است؛ یعنی چیزی که حتی در نظامهای مردم‌سالاری می‌تواند نقش اساسی داشته باشد. در شاهدی بر این مدعا می‌توان به رئیس‌جمهور شدن *ژنرال آیزنهاور* در آمریکا در دوران جنگ کره یا ضربه نهایی *ژنرال دوگل* به جمهوری چهارم فرانسه در سال ۱۹۵۸ اشاره کرد. از آن‌جا که هم موفقیت‌های اطلاعاتی و هم شکستهای اطلاعاتی اهمیت چشمگیری دارند، گردانندگان سیاست خارجی باید بیشترین توجه را به توصیه‌های مسئولان اطلاعاتی مبذول دارند.(۴۳) داوریهای رهبران سیاسی دربارهٔ پیش‌بینی‌های اطلاعاتی ممکن است باعث صعود یا سقوط آنها شود. برای مثال، جیمی *کارتر* پس از تن دادن به خطر آزادسازی گروگانهای آمریکایی در تهران از راه اقدام نظامی در سال ۱۹۸۰ هرگز نتوانست سربلند کند. او فریب توصیه‌های نادرست نیروهای ویژه خود را خورد و تاوان این امر را در انتخابات ریاست‌جمهوری در نوامبر سال بعد پرداخت.(۴۴) در مقابل، دستیابی *وینستون چرچیل* به موقعیت افسانه‌ای خود در جایگاه یک رهبر نظامی بزرگ تا حدودی معلول استفاده زیرکانه و زبردستانه وی از اطلاعات و توانایی او در فریب مداوم *هیتلر* بود.(۴۵) چهار متغیر اصلی در این فرآیند نقش دارند: کیفیت اطلاعات، امکان رسیدن اطلاعات به رهبران سیاسی، قضاوت و داوری رهبران و اقدامات مستقل مسئولان اطلاعاتی. دو متغیر آخر در اینجا به کار ما مربوط می‌شود.

گردانندگان مطمئن سیاست خارجی، آزادی عمل بسیاری در برخورد با اطلاعات و نهادهای اطلاعاتی دارند. *دوگل* در مورد نهادهای اطلاعاتی بدگمان بود و ترجیح می‌داد از "طرح بزرگ"[1] پیش پرداختهٔ خود پیروی کند.(۴۶) علاوه بر این، اگر نهادهای اطلاعاتی رسمی نتوانند از دستورها

1. grandes lignes

پیروی کنند یا اصلاً از آنها پیروی نکنند، همیشه امکان ایجاد تشکیلات موازی غیررسمی وجود دارد (مثل کاری که رئیس‌جمهور *ریگان* با سرهنگ *اولیور نورث* و مأموران او در رسوایی ایران- کنترا یا فرانسوا *میتران* با تشکیل "هسته الیزه"[1] در اثر نارضایتی از عملیات ضدتروریستی دولت انجام داد).[(۴۷)] به ندرت نوعی نظارت عمومی بر این اقدامات اعمال می‌شود، مگر پس از وقوع یک اشتباه یا برملا شدن یک اقدام غیرقانونی.[(۴۸)] مسئله انکارپذیری ذاتی[2]- مثل قضیه *هانری دوم* و *توماس بکت*- یک مزیت بزرگ است، گو این‌که هر دو قضیه سیرالئون و موشکهای عظیم عراق[3] در انگلیس نشان داده است که گاه عکس مسئله مذکور صادق است و همه به ویژه مسئولان نهایی ضربه می‌خورند. این‌که اکثر امور اطلاعاتی بین سه حوزه امنیت داخلی، عملیات خارجی و اطلاعات نظامی (که هر یک از نیروهای مسلح نیز اغلب یک اداره اطلاعات مستقل دارد) تقسیم می‌شود، تصمیم‌گیری و انتخاب مفیدترین اطلاعات را در اوج "هیاهو" اغلب دشوار ولی در عین حال سیاستمداران را قادر می‌سازد از سیاست تفرقه بینداز و حکومت کن استفاده کنند. برای مثال، شکستهای متعدد سازمان "سیا" باعث شده است تا کاخ سفید تا حدودی بتواند این سازمان نیرومند را تحت کنترل خود نگاه دارد و "اداره اطلاعات دفاعی" هم از نظر نهادی نمی‌تواند در مسائل غیرنظامی دخالت چندانی بکند.

نهادهای اطلاعاتی طبعاً به گزینش دقیق اطلاعاتی که می‌دهند و همچنین به پایین آوردن نقش خود در مقابل مقامات سیاسی علاقه دارند. این مسئله نباید باعث شود این میزان استقلال عمل را نادیده بگیریم که اغلب در مسائل سیاست خارجی دارند. این استقلال عمل تا حدودی جنبه عملیاتی دارد (مثل تحت نظر گرفتن ارتباطات متحدان که از نظر دیپلماتیک ممکن است نگران کننده باشد) و تا حدودی هم جنبه استراتژیک (از این نظر که می‌توانند افراد خود را در دار و دسته رئیس حکومت و همچنین در درون مراجع تحلیلی رقیب مثل دانشگاهها و مؤسسات تحقیقاتی وارد کنند). مهم‌تر از همه این‌که اساساً هیچ کسی در خارج از شبکه آنها نمی‌تواند اطلاعات آنها را وارسی کند (برخلاف اطلاعات دانشگاهیان، روزنامه‌نگاران یا حتی دیپلماتهای حرفه‌ای). رهبران معدودی وقت یا علاقه دارند که اطلاعات خام را بررسی کنند و

1. Elysee Cell
2. built- in deniability
3. Iraqi supergun

کسانی مثل چرچیل یا *مارگارت تاچر* هم که به این کار علاقه‌مند هستند، از هر گونه پایه و اساسی برای ارزیابی اطلاعات مذکور بی‌بهره‌اند (جز شهود و الهام و نوعی توانایی محدود برای بررسی مقایسه‌ای و چند جانبه). همه آنها باید به مجاری یا صافیهای انسانی تکیه کنند.(۴۹)

باز هم مسائل زیادی به فرهنگ سیاسی جامعه مربوط بستگی دارد. در شوروی سابق، روشهای پلیسی سری *استالین* با این احساس دولت که در محاصره دایمی قدرتهای متخاصم خارجی قرار دارد، باعث تبدیل سازمان اطلاعات شوروی به نیرویی عمده در کلیه جوانب تصمیم‌گیری در سطوح بالا شد. اگر حزب کمونیست به منزله ساختار قدرت موازی با دولت بود، سازمان اطلاعات شوروی هم، ساختار موازی با حزب بود. به خاطر آزادی فردی و فکری نسبی افراد اطلاعاتی در مقایسه با اعضای ایدئولوژیک حزب، تواناترین افراد اغلب به سوی نهادهای اطلاعاتی سوق می‌یابند. این افراد بهتر از دیگران می‌دانستند زندگی در غرب چگونه است و شوروی سابق در دوران *لئونید برژنف* چقدر عقب افتاده است.(۵۰) بنابراین، خیلی عجیب نبود این افراد- ابتدا *یوری آندروپف* و سپس *میخائیل گورباچف*- به سطوح عالی قدرت در شوروی سابق دست یابند.(۵۱) اکنون که بیش از ده سال از فروپاشی شوروی سابق می‌گذرد، رهبر کنونی آن *ولادیمیر پوتین* از همان جرگه است.

این نوع قدرت احتمالاً در کشورهایی کمتر دیده می‌شود که نهادهای مؤثر بیشتری دارند، گو این‌که این بدین معناست که نهادهای اطلاعاتی نمی‌توانند جلوی پیشرفت افراد مهمی را که به آنها اعتماد ندارند، بگیرند.(۵۲) به طور کلی، در هر گونه تحلیل سیاست خارجی، اطلاعات و نهادهای اطلاعاتی یکی از عواملی است که باید به آن توجه شود.(۵۳) ما به راحتی می‌توانیم به بررسی سطحی رویدادها بدون توجه به مشورت رهبران عالیرتبه با "حکمرانان دایمی" خود یا میزان درگیری این حکمرانان در عملیات سرّی (یا بدون اجازه صریح و گاه مغایر با سیاست اعلامی) بپردازیم. به ندرت می‌توان به اطلاعاتی روشن درباره این مسائل دست یافت، ولی شواهد تاریخی نشان می‌دهد می‌توان چنین نتیجه گرفت که گاهی اوقات نهادهای اطلاعاتی نقشی فعال و حتی تعیین کننده در روابط خارجی دولتها ایفا می‌کنند.(۵۴) در عین حال، با توجه به اختلافات داخلی و محدودیت نسبی منابع و علایق آنها نباید تصور نمود آنها گردانندگان مخفی سیاستمداران هستند و سیاستمداران همچون عروسکهای خیمه‌شب‌بازی از آنها پیروی می‌کنند. رهبران سیاسی معمولاً می‌کوشند خودشان چارچوب سیاست خارجی را تعیین کنند و

هرگاه اجماع، ثبات و تداوم وجود داشته باشد، بیش از آن که از سازمانهای اطلاعاتی مثل سازمان اطلاعات انگلیس یا سازمان امنیت فرانسه تأثیرپذیرند، از نیروهای عمیق‌تری تأثیر می‌پذیرند. وقتی از اطلاعات و نیروهای اطلاعاتی کمتر انتظار می‌رود، می‌توانند نقش تعیین کننده‌ای داشته باشند، ولی اکثر سیاستمداران در داخل و خارج درگیر مسائل بسیاری هستند و نمی‌توانند فقط به دسایس نهادهای اطلاعاتی یا مخفی خود بپردازند. علاوه بر این، شکستهای چشمگیری مثل ناتوانی در پیش‌بینی حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ به شهرت افراد یا نهادها چنان لطمه‌ای می‌زند که برای ترمیم آن به گذشت چندین دهه نیاز است.

رهبری مسئولانه

اکثر پژوهشگران قبول دارند که رهبران سیاست خارجی تأثیرگذار هستند. *شلومو گازیت* می‌گوید اگر در سال ۱۹۸۲، *رابین و پرز* به جای *بگین و شارون* رهبری اسرائیل را در دست داشتند، احتمالاً حمله‌ای به لبنان صورت نمی‌گرفت.[۵۵] درست است که مردم اسرائیل بگین و حزب لیکود را دقیقاً به این دلیل برگزیدند که آنها در مورد مسائل امنیتی جنگ‌طلب‌تر بودند، باز هم نخست‌وزیر و همکاران وی از آزادی عمل زیادی در تصمیم‌گیری برخوردار بودند. از آن‌جا که اسرائیل از یک نظام مردم‌سالارانه بهره‌مند است، رهبران آن می‌بایست مسئولانه عمل می کردند، یعنی خواسته‌های حزب و موکلان خود را به خاطر داشتند، ولی در عین حال از داوری و ارزشهای خود برای ارزیابی شرایط و تشخیص اقدام لازم استفاده کردند، چراکه واژه "مسئولانه" یک واژه مبهم و دو پهلوست که هم به معنای رفتار عاقلانه و متناسب با شرایط موجود و هم به معنای پاسخگویی یک نفر به یک گروه خاص است. این نوع آرمانی *ماکس وبر* درباره رهبری قانونی- دیوانی نوین[۱] است.[۵۱]

رهبری سیاسی در هر حوزه‌ای از سیاستگذاری در دست گروه کوچکی قرار دارد و تعداد اعضای هیئت دولت به ندرت از ۲۰ نفر فراتر می‌رود. در حوزه سیاست خارجی معمولاً تعداد نخبگان از این هم کمتر است، زیرا مسائل این حوزه ماهیتاً تخصصی و در عین حال بسیار جامع است، در نتیجه افراد محدودی می‌توانند یا می‌خواهند در این حوزه وارد شوند. هنوز افرادی که در عالیترین سطوح سیاست بین‌الملل عمل می‌کنند بسیار انگشت شمارند. به همین

1. modern legal- bureaucratic leadership

دلیل ممکن است سیاست خارجی دولت تحت سیطره گروه معدودی از افراد قرار گیرد که دارای دیدگاه خاص یا حتی منافع خاصی هستند و برای سالهای زیادی در مصدر امور باقی می‌مانند. این چیزی است که انزواگرایان به گونه‌ای نه کاملاً غیرموجه درباره پروتستانهای آنگلوساکسون سفیدپوست ساحل شرقی اقیانوس اطلس می‌گفتند که آمریکا را به دفاع از اروپای غربی بعد از سال ۱۹٤۷ متعهد سازند. این امر در مورد شیخ‌نشین‌های خلیج‌فارس (ولی نه فقط در مورد سیاست خارجی) روشن‌تر است.

با این حال، حتی وقتی یک گروه کوچک از نخبگان، سیاست خارجی را در انحصار خود در می‌آورد، این بدین معناست که آنها می‌توانند یا می‌خواهند به شکل پیش‌پا افتاده از دولت برای رشوه‌گیری استفاده کنند. آن‌چه احتمال بیشتری دارد این است که آنها خود را با دولت یکسان و مترادف کنند، به شدت به برداشت خاصی از سیاست خارجی مطلوب بچسبند و سیاست خود را به مراتب "مسئولانه‌تر" از سیاستهای دیگر قلمداد کنند. دلیل این امر آن است که هم اتباع داخلی و هم اتباع خارجی به راحتی ممکن است شخصیتهای سیاست خارجی دولت (گردانندگان آشکار سیاست خارجی) را با "منش ملی"[1] یا منافع کل جامعه اشتباه بگیرند. همین اشتباه ممکن است در مورد سازمانهای بین‌المللی غیردولتی هم رخ بدهد، همانند وقتی که کلیسای کاتولیک رومی با پاپ با مرجع دینی زمان و مسائل یک شرکت چند ملیتی یا سلطنت و فرمانروایی کسانی مثل *آگنلی*[2] یا *مرداک*[3] یکسان گرفته می‌شود. این امر در عالم "ناشناخته" شرکتها کمتر اتفاق می‌افتد، ولی در دنیای بازیگران جمعی و در دنیایی که دولتها با هر اندازه‌ای از برابری رسمی برخوردارند، نوعی شخصی شدن اجتناب‌ناپذیر است. گاه از این امر آگاهانه بهره‌برداری می‌شود و اغلب این امر باعث سردرگمی همه درباره روابط واقعی افراد و منافع آنها می‌گردد. برای مثال، *گورباچف* یک انقلاب در سیاست خارجی شوروی سابق به وجود آورد، ولی به اندازه‌ای که اکثر خارجیها گمان می‌برند، نماینده مردم کشور خود از آب در نیامد. مانند *چرچیل* در سال ۱۹٤۵، *گورباچف* هم در اوج شهرت خود فوراً از حکومت کنار گذاشته شد.

سیاست خارجی، حوزه‌ای از سیاست عمومی و برخوردار از ویژگیهایی خاص است. در حالی که بهداشت، آموزش و حمل و نقل همیشه در کانون توجه مردم قرار داشته است، ولی به

1. national character

2. Agnelli

3. Murdoch

ندرت وقایع چشمگیر و هیجان‌انگیزی به بار می‌آورند. سیاست خارجی ممکن است نظر هیچ کسی جز متخصصان و کارشناسان را به سوی خود جلب نکند و فقط هنگامی نظر عموم مردم را جلب کند که با وحشت و ضربه روحی همراه است، چراکه سیاست خارجی می‌تواند لطمه‌ای جدید به شالوده کشور و زندگی شهروندان آن وارد سازد. بر این اساس، رهبری مسئولانه از یک طرف نباید به دلیل بی‌توجهی روزمره مردم به سیاست خارجی دچار احساس رضایت و آرامش گردد و از طرف دیگر نباید فرآیندهای تصمیم‌گیری نخبگان را با ساختارهای چندلایه سیاست بین‌الملل خلط کند. رهبری مسئولانه باید یک نگرش بلند مدت داشته باشد و به گونه‌ای به اداره امور بپردازد که دچار بحرانهای خطرناکی (اعم از نظامی، سیاسی یا اقتصادی) نشود که ذاتاً خصلتی دگرگون کننده و محدودگر قدرت انتخاب دارند. با توجه به این‌که بحران برخلاف کشور و منازعه همیشه اجتناب‌پذیر است، سنگ بنای سیاست خارجی باید جلوگیری از بروز بحران (نه منازعه) باشد. در عین حال، تکیه بیش از حد بر مسائل خارجی همراه تخصیص بودجه دفاعی کلان برای مقابله با خطرهای خیالی ممکن است باعث ورشکستگی کشور و بروز نوعی انحراف در ارزشهای آن گردد. هر دو ابرقدرت آمریکا و شوروی سابق در دوران جنگ سرد تا حدودی از این امر لطمه خوردند و شوروی سابق به همین دلیل از هم فروپاشید.[۵۷]

مسئولیت سیاست خارجی همیشه بر دوش تصمیم‌گیران سنگینی نمی‌کند، گرچه باید چنین باشد. عده‌ای بر برداشت خاصی از "منافع ملی" تأکید می‌کنند که همچون قماری پرهزینه است. در هر حال، افراد یا گروههای کوچکی که از طرف مردم به تصمیم‌گیری در روابط بین‌الملل می‌پردازند، از آزادی عمل زیادی برخوردارند. با وجود محدودیتهای ناشی از ساختارهای بین‌المللی، فراملی و داخلی که این افراد و گروهها در آن عمل می‌کنند، این افراد یا گروهها باز هم تا حد خاصی ممکن است دچار خطا و لغزش شوند یا بصیرت و خردمندی خود را نشان دهند. آنها با دیدی بلندمدت و با درجه‌ای از آزادی نهادی به تفسیر نیازهای جامعه از نظر امنیت، رفاه و استقلال می‌پردازند. ولی آنها در این کار، تنها عمل نمی‌کنند. در دوران نوین، روابط خارجی را نمی‌توان به دست تازه کارانی باهوش با تعداد اندکی دستیار شخصی اداره کرد. اکنون اکثر مراکز تصمیم‌گیری در احاطهٔ نوعی دیوان‌سالاری مستحکم و متناسب با سیاست بین‌الملل قرار گرفته‌اند و در اینجا باید به این مسئله بپردازیم که این افراد ظاهراً غیرسیاسی تا چه اندازه کارگزارانی مطیع و فرمانبردار یا بازیگرانی تأثیرگذار هستند.

فصل چهارم

کارگزاران: دیوان‌سالاری و افزایش مناسبات خارجی

همهٔ رهبران امروزی به شدت به کارکنان حرفه‌ای خود متکّی هستند: از عالیجنابان خاکستری مانند *یواخیم بیترلیش*،[1] دستیار *هلموت کُهل*، صدراعظم آلمان گرفته تا کارمندان دفتری بی‌نام و نشانی که در وزارتخانه‌ها پیگیر رویدادهای روزمرهٔ گامبیا یا سازمان خواربار و کشاورزی هستند. این گفته حتی در مورد خودکامگانی چون *صدام* حسین هم صادق است؛ اینان گرچه می‌توانند برای جلب وفاداری مردم برخلاف دولت‌های مردم‌سالاری به جای تکیه به مشروعیت به ارعاب تکیه کنند، نمی‌توانند فقط با اعضای عشیرهٔ خودشان که پایگاه قدرت آنها را تشکیل می‌دهند مجموعهٔ پیچیدهٔ مناسبات خارجی را اداره و جامعه را کنترل کنند. هر نظامی برای گردش امور سفارتخانه‌ها، ادارهٔ نیروهای مسلح، گردآوری و ارزیابی انبوه اطلاعاتی که اکنون در دسترس قرار دارد و البته برای کمک به مذاکرات فنّی بسیاری که روابط بین‌المللی روزگار ما را می‌سازند به سربازان پیاده‌ای نیاز دارد. سیاستگذاری هم بر مبنای قواعد اجرایی رسمی صورت می‌گیرد و هم به اتکای اعتماد و تقسیم کار غیررسمی.(۱)

اهمیت کارکنان عرصهٔ سیاستگذاری خارجی را از دیرباز پژوهشگران و دانشمندان به رسمیت شناخته‌اند و در حال حاضر نوشته‌های فراوانی دربارهٔ تأثیر سیاسی دیوان‌سالاران و این وجود دارد

---

1. Joachim Bitterlich

که به راستی سیاست خارجی تا چه اندازه در دست آنهاست. در این فصل با مقایسهٔ نمونهٔ آرمانی *وبر* با آن‌چه در عمل در نظام‌های مختلف اجتماعی و حکمرانی مشاهده می‌شود به بررسی فرضیهٔ کنترل دیوان‌سالارانه خواهیم پرداخت و در این مسیر از نظریه‌های "سیاست دیوان‌سالارانه" کمک خواهیم گرفت که دانشمندان علوم سیاسی و محققان روابط بین‌الملل در انداخته‌اند. افزون بر این به بحث در این باره خواهیم پرداخت که دیوان‌سالاری سیاست خارجی دیگر به وزارتخانه‌های امورخارجه محدود نیست بلکه به صورت افقی گسترش یافته و بیشتر وزارتخانه‌های دولت را در بر گرفته است و همین، مشکلات تازه‌ای در زمینهٔ هماهنگی و کنترل پدید آورده است.

کارگزاران و کنشگری

با فرا رسیدن دوران صنعت گستری و تقسیم پیچیدهٔ کار در اروپا در قرن نوزدهم، تحولات موجود به سمت برقراری نظام‌های حکومتی و اجرایی نو قوت بیشتری یافت. به ویژه در آموزهٔ توأمان مردم‌سالاری[1] و شایسته‌سالاری[2] شکل دستگاه رو به گسترش دولت را معین کرد. تا آن‌جا که به حوزهٔ سیاستگذاری خارجی مربوط می‌شد تأثیر اندیشهٔ نوپای شایسته‌سالاری حتی پیش از تأثیر فلسفهٔ مردم‌سالاری مشهود بود. انقلاب فرانسه، چونان نماد بزرگ تحولات دوران نو در برگیرندهٔ هر دو آموزه بود. درست همان‌طور که اندیشهٔ والای حاکمیت مردم را انقلاب فرانسه به جهان عرضه کرد که *ناپلئون* در نظام اداری فرانسه ایجاد کرده بود. مفهوم کلیدی آن را *گشایش درهای مشاغل عمومی به روی استعدادها*[3] تشکیل می‌داد که با برچیده شدن بساط امتیازات فئودالی در فاصلهٔ سالهای ۹۳-۱۷۸٦ امکان‌پذیر شد.

با این‌که کاربست این انقلاب در عمل در دوران *ژاکوبن‌ها*، طرفداران *بناپارت* و سپس *بوربون‌ها* نومیدکننده بود، گفتمان عرصهٔ سیاست اروپا هرگز به گذشته بازنگشت. با این‌که حتی سودای نوعی سیاست خارجی مردم‌سالارانه در سیمای خط‌مشی‌های *وودرو ویلسون* تا بیش از یک صد سال دیگر در دستور کار سیاسی قرار نگرفت، فشار در جهت افزایش کارایی و بسیج منابع دولتی بیشتر، حاکی از آن بود که رواج تمهیدات شایسته‌سالارانه در طبقات اداری از حدود میانهٔ سدهٔ نوزدهم آغاز شده بود.

---

1. democracy
2. meritocracy
3. la carriere ouverte aux talents

برای نمونه، در انگلستان گزارش *نورث کوت- ترولیان*[1] در ۱۹۵٤، نهایتاً به اصلاحات اداری در سال ۱۸۷۱ و برقراری رتبه‌های رسمی اداری و اجرایی به مثابهٔ بخشی از مبارزه با فساد و بی‌کفایتی منجر گردید. اصلاحاتی که در ارتش و نیروی دریایی از ۱۸۷۰ آغاز شد همین وحدت کلی را دنبال می‌کرد و قرار بود مانع از احراز مناصب براساس تبار و رابطه شود. انجام گرفتن این اصلاحات تا حدودی نتیجهٔ بی‌کفایتی آشکار این نیروها در جریان جنگ کریمه در سال‌های ٦-۱۹۵٤ بود. به همین سان، شکست‌های ویرانگر فرانسه در سال‌های ۷۱-۱۸۷۰ به تجدید نظر در بسیاری از وجوه خط‌مشی دولت آن کشور از جمله در عرصهٔ آموزش و نیروهای مسلح منجر شد. هدف از اصلاحاتی که پس از آن صورت گرفت تبدیل فرانسه به دشمنی مهیب‌تر برای آلمان در سال ۱۹۱٤ بود. آلمان نیز که به تازگی بر محور پروس از نو یکپارچه شده بود به سهم خود الگویی برای شیوه‌های اجرایی تازه در اختیار دیگر کشورها گذاشت گو این‌که هنوز هم حضور قدرتمند نخبگان یونکر،[2] هم در ارتش و هم در حکومت جلوی ارتقاء افراد براساس شایستگی‌های‌شان را می‌گرفت. در مدل تازهٔ آلمان برای نظام اجرایی، اندیشه‌های رفتار عقلانی و سلسله مراتب آشکار فرماندهی/ مرجعیت حائز اهمیت بود ولی همان‌گونه که برجسته‌ترین نظریه‌پرداز دیوان‌سالاری نو یعنی *ماکس وبر*[3] بعدها آشکار ساخت این اندیشه‌ها به هیچ وجه بی‌اشکال نبودند(۲). هر نظام امروزی باید از مفهوم فرمانبری بی‌چون و چرا از سطح بالاتر سلسله مراتب فراتر رود؛ هرچه باشد *بن مایهٔ* حکومتهای مطلقه همین بوده است. ویژگی‌های مردم‌سالاری هرچه بیشتر نیازمند نظامی بود که در آن فقط از حکومت مشروع فرمانبری شود و مشروعیت نیز برخاسته از ادارهٔ مردم باشد. وانگهی، باید در همهٔ سطوح فرمانبری با مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی همراه می‌بود؛ باید سیاستمداران در برابر موکلّان خود و نیز در برابر مطبوعات هرچه پاسخگوتر می‌شدند و زیردستان آنها نیز، هم در برابر مقام‌های بلافاصله بالاتر از خود و هم در برابر مجموعهٔ روبه رشدی از قوانین نوشته پاسخگو بودند که برای ادارهٔ هرچه پیچیده‌تر اجزاء به هم مرتبط ضروری بود. سرانجام، به تدریج آشکار شد که هم دیوان‌سالاری و هم رؤسای آنها باید نسبت به دروندادهای نشأت گرفته از جامعه‌ای توده‌ای که موجودیتً آنها در گرو آن بود حساس و تا اندازه‌ای پذیرای این دروندادها باشند.

---

1. Northcote- Trevelyan report

2. Junker

3. Max Weber

در دوران پیش از دوران نو، دربارهٔ دبیران و منشیان که پیشاهنگ "وزیران" امروزی بودند براساس نوع ویژه‌ای از کارایی داوری می‌شد- توانایی آنها برای اجرای خواست شهریار، یا حداکثر، توانایی آنها برای متقاعد ساختن شهریار به انجام دادن آن‌چه قطعاً می‌خواست انجام دهد. تا پیش از دوران سوداگری هیچ‌گونه شاخص اقتصادی یا شاخص ناظر بر "قدرت و اختیارات" وجود نداشت که بتوان با توجه به آن کار مجریان را سنجید، ولی با پیدایش اندیشهٔ شایسته‌سالاری در پی دوران روشنگری، نوعی احساس وفاداری به امور عمومی سر بر آورد که در تحلیل نهایی مستقل از فرمانهای هر سیاستمداری بود. این، نوعی بازسازی تمایز قدیمی میان حوزه‌های خصوصی و همگانی در پرتو مفاهیم حاکمیت مردم بود.[۳] تا اواخر سدهٔ نوزدهم این حقیقت پذیرفته شد که هر مقام رسمی باید هم به مرجع سیاسی مشروع خدمت کند و هم در صورتی که ثابت شود این مرجع فاسد یا بسیار بی‌کفایت است خدمتگزار، مفهوم والاتری از منافع ملی باشد (مانند مقام‌هایی که در دههٔ ۱۹۳۰ اطلاعات مربوط به ضعف دفاعی انگلستان را در اختیار *وینستون چرچیل* که در آن زمان عهده‌دار منصبی نبود گذاشتند). البته امید آن بود که چنین تعارضات بنیادینی فقط به ندرت بروز کند. در کل، نسل جدید کارکنان اداری می‌بایست وفادار، حرفه‌ای، روشن‌بین و غیرسیاسی می‌بودند. نمونهٔ آرمانی مقامهای رسمی دوران نو به ترتیبی که وبر آن را به روشنی بیان نمود (ولی البته ابداع نکرد) خود سیاسی نبود ولی برای اجرای سیاستی که دست‌اندرکاران عرصهٔ سیاسی تعیین کرده بودند آموزش دیده بود.[٤] باید با فراهم ساختن امنیت شغلی و حقوق مناسب و نیز با تکیه بر روحیهٔ مسئولیت‌پذیری و روحیهٔ گروهی[۱] جلوی وسوسهٔ انسانی برای سیاست‌بازی گرفته می‌شد. با برقراری نظارت و به اتکای ترس از محرومیت از ارتقای شغلی یا حتی برکناری، انگیزه‌هایی که برای بهره‌گیری سنّتی از مقام خود برای پی‌گیری ثروت و پیشرفت شخصی وجود داشت به شکل منفی‌تری تضعیف شد. این طبقهٔ جدید می‌بایست از *کارگزارانی* قابل اعتماد تشکیل می‌شد؛ یعنی کسانی که به نیابت از طرف دیگران اقدام می‌کردند، ولی به معنای امروزی کلمه نه منبع کنشگری بودند و نه بازیگران مستقل عرصهٔ سیاست خارجی.

وضعیت نظری چنین بود. برخی دولتها مانند انگلستان این نظام را خیلی زودتر از دیگران به اجرا گذاشتند و در هر حال این کاری است که هرگز پایانی برای آن نخواهد بود؛ مسلماً

1. esprit de corps

برخی دولتها حتی دولتهای توسعه یافته، امروزه چندان پیشرفتی در این مسیر نکرده‌اند، ولی در همه‌جا عرصهٔ سیاست خارجی تقریباً آخرین عرصه‌ای بود که اصلاحات در آن به اجرا گذاشته شد. پیوند سیاست خارجی با شبکه‌های نخبگان بین‌المللی به این معنی بود که اندیشهٔ مردم‌سالاری و شایسته‌سالاری در این حوزه به آرامی و گاه به شیوهٔ دو گام به پیش و یک گام و نیم به پس، تأثیر خود را به جای گذاشت.

دیوان‌سالاری و سیاست خارجی

با همهٔ تحولات بزرگی که در اثر دو جنگ جهانی پدید آمد "دوران توده‌ها"[1] فقط تأثیری تدریجی در دیپلماسی به جا گذاشت. *وودرو ویلسون* در ۱۹۱۷ با این فرض که "همبستگی نهانی" دیپلماسی بین‌المللی مسئول اشتباهاتی فاجعه‌باری بوده است که به جنگ بزرگ کشید، اصول "میثاق‌های آشکاری را پی‌ریخت که در پیش چشمان همه منعقد شده باشد". باید گفت کارایی، شایستگی و مردم‌سالاری در قالب فلسفهٔ تازه‌ای برای سیاست خارجی به منزلهٔ نوعی خدمت همگانی به هم آمیخته شد. اتفاقاً پیش از آن در ۱۹۱٤ با پذیرش تدریجی اهمیت توانایی فکری در عرصهٔ ارتباطات اجتماعی، ارزش‌های کاردانی حرفه‌ای نفوذ خود را در وزارتخانه‌های امورخارجهٔ انگلستان، فرانسه، ژاپن و آمریکا آغاز کرده بود. پس از سال ۱۹۱۸ تغییرات بیشتری در روسیهٔ شوروی (که البته پس از اندک زمانی طبقهٔ جدیدی از کارکنان دیپلماتیک جای طبقهٔ قبلی را در آن گرفت) و آلمان رخ داد، گو این‌که دورهٔ سی ساله‌ای که پس از آن آمد، پر از آشوب و درگیری‌های ایدئولوژیک بود و به ناگزیر سبب شد جلوی تقویت نقش کارکنان دولت گرفته شود.(۵)

دودمانهای دیپلماتیک همچنان در سدهٔ بیستم به حیات خود ادامه دادند- البته دوران دیپلماتهای نجیب‌زاده پیوسته جای خود را به نظم تازه‌ای می‌داد که در آن مقامهای رسمی هم حیاتی و هم کاملاً فرمانبردار شناخته می‌شدند. این گفته به یک اندازه دربارهٔ ایالات متحده که در آنجا خدمات دولتی فقط اعتبار متوسطی داشت و با انتخاب هر رئیس‌جمهور تازه‌ای انبوهی از گماشتگان سیاسی جدید ادارهٔ امور را در سطح عالیهٔ وزارت امورخارجه به دست می‌گرفتند و

1. age of masses

اتحاد شوروی که در آن حزب کمونیست به سرعت به درون سازمانهای دولتی رخنه کرده بود و کنترل آنها را به دست گرفت صادق بود- از همان سال ۱۹۵٦ خروشچف لاف می‌زد که "گرومیکو همان چیزی را می‌گوید که ما به او می‌گوییم".(٦) در انگلستان دشمنیهای ایدئولوژیک دهۀ ۱۹۲۰ که طی آن وزارت امورخارجه به زحمت، بی‌اعتمادی خود را به توانایی نخستین دولت حزب کارگر برای دفاع از منافع ملی پنهان می‌کرد- دست‌کم تا جایی که به رهبران مربوط می‌شد- در نخستین دورۀ کاملی خاتمه یافت که حزب کارگر زمام امور حکومت را به دست داشت (۵۰-۱۹٤۵) و نخست‌وزیر و وزیر امورخارجه برای ایجاد نظم تازه‌ای در اروپا همکاری نزدیکی با مقامهای بلند پایۀ وزارت‌خانۀ یاد شده داشتند. وقتی فرانسه نیز سرانجام در قالب جمهوری پنجم پا به دورانی گذاشت که در آن رؤسای جمهور محترم از خدمات کارکنان توانا و وفاداری برخاسته از مدارس بزرگ برخوردار بودند، چنین به نظر می‌رسید که در نیمۀ دوم سدۀ بیستم دیوان‌سالاری همچون حائل و میان‌داری بیطرف در فرآیند سیاسی جا افتاده باشد که مسئول پشتیبانی، اجرا در توصیه کردن و البته همواره تابع تصمیمات نمایندگان منتخب مردم است.

طرفه این‌که درست در همین زمان یعنی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹٦۰ بود که محققان شروع به تردید در واقع‌نما بودن چنین مدل آراسته و شسته رفته‌ای کردند و دیوان‌سالاران هم خود را بازیگرانی قدرتمند در فرآیند سیاسی دانستند. مقامهای منفردی مانند سیر *آلیر کرو*[1] با یادداشت مشهوری که در ۱۹۰۷ دربارۀ سیاست خارجی انگلستان نوشت یا *آندره فرانسوا پونسه*[2] سفیر با نفوذ فرانسه در آلمان طی سالهای ۳۸-۱۹۳۱ پیشاپیش، نگاهها را به سوی خود جلب کرده بودند.(۷) آن‌چه رایج‌تر بود جلب توجه مردم به رایزنان شخصی ویژه مانند سرهنگ *هاوس*[3] مشاور شخصی *وودرو ویلسون* یا *راسپوتین* رایزن ویژه *تزار نیکولا* به مثابۀ چهره‌هایی بود که بر این رهبران از نفوذ و کنترل برخوردار بودند. پس از آن رشد مستمر ابعاد دستگاه‌های دیوانی، افزایش شمار دولتها در نظام بین‌المللی و به همراه آن افزایش شمار نمایندگان دیپلماتیک و نیز رشد اقتصادی چشمگیر سالهای پس از جنگ همگی سبب شد توازن قدرت میان سیاستمداران و مقامهای اداری از لحاظ تعداد، منابع و اطلاعات (کارشناسی) به شکل آشکاری تغییر کند.(۸)

1. sir Eyre Crowe
2. Andre Francois- Poncet
3. Colonel House

در حوزهٔ سیاست خارجی، از بیرون چنین به نظر می‌رسد که "کارگزاران" وفادار این حوزه، هیئت بسیار جمع و جور و قابل اداره‌ای تشکیل می‌دهند که کارکنان دیپلماتیک آن در خدمت هر دولتی هستند که روی کار بیاید و در رأس آنها نیز یک وزیر خارجهٔ کاملاً مشخص وجود دارد. وانگهی، حس نیرومندی که دربارهٔ موقعیت برجسته و روحیهٔ گروهی دیپلماتهایی وجود داشت - که بسیاری از آنها طبعاً دور از چشم اربابان داخلی‌شان به خدمت مشغول بودند - سبب می‌شد آنها در جایگاه پردازندگان راستین سیاست خارجی نامزدهای آشکاری برای تحقیق باشند.

وزارت امورخارجه

همان‌گونه که خواهیم دید طی پنجاه سال گذشته از دل دیوان‌سالاری رقبای بسیاری در برابر دیپلمات‌های معمولی سر بر آورده‌اند. با وجود این، وزارت امورخارجه و کسانی که در خارج به خدمت مشغولند (و هرچه بیشتر تحت کنترل این وزارتخانه قرار گرفته‌اند) نمایندهٔ قدرتمند سیاستگذاری خارجی هستند. این وزارتخانه هنوز هم سه کار ویژهٔ اساسی را به اجرا می‌گذارد:

• **گردآوری اطلاعات جاری:** هیچ دولتی نمی‌تواند بدون گردآوری و تحلیل اطلاعات مربوط به طیف موضوعاتی که بدانها علاقه‌مند است به موفقیت دست یابد. امروزه خبرنگاران به منابع بهتر و سریع‌تری دربارهٔ تحولات کل جامعه دسترسی دارند، ولی هیچ چیز جای اطلاعات دست اولی را نمی‌گیرد که دیپلمات‌های کارآمد دربارهٔ مخاطبان آنها در دولتهای میزبان در اختیار دارند. از این گذشته، زمانی که خبرنگاران سراغ ماجراهای دیگر می‌روند، دیپلماتها به اتفاق سرویسهای اطلاعاتی تا مدتها جزئیات اجرای سیاستها را زیرنظر دارند. به همین دلیل یکی از نخستین اقدامات حکومت انگلستان پس از سقوط کابل در نوامبر ۲۰۰۱ گشایش مجدد سفارتخانهٔ خود در افغانستان و گسیل رئیس بخش جنوب آسیای وزارت امورخارجه برای ادارهٔ آن بود.

• **سیاستگذاری:** سیاستمداران خط‌مشی‌های خارجی خود را در زمانی که هنوز بر سر کار نیامده‌اند تدوین می‌کنند و پس از روی کار آمدن از یاری دستگاههای حزب خود برخوردار هستند، ولی با این حال، برای بررسی حجم عظیم اطلاعاتی که به دستشان می‌رسد، برای تفسیر و پیش‌بینی اقدامات دیگر دولتها و برای تنظیم گزینه‌های سیاستگذاری در باب هزار و یک

مسئله‌ای که هرگز مورد توجه مردم قرار نمی‌گیرد به شدت به کارشناسان وزارت خارجه متّکی هستند. فقط در دولت‌های تک حزبی است که ماشین حزب می‌تواند بدیلی برای قانون نظرات تخصصی باشد مانند اتحاد شوروی یا چین که بخش بین‌الملل حزب کمونیست جانشین وزارت امورخارجهٔ آنها گردید.(۹)

• **حافظهٔ نظام:** هر نظامی در مناسبات خارجی خود نیازمند پیوستگی و استمرار است و دیپلماتهای حرفه‌ای به کمک سیستمهای حفظ سوابق یا ایفای نقش به مثابهٔ حافظهٔ جمعی نظام این نیاز را به شکل نهادینه برآورده می‌سازند. باتوجه به پیچیدگی نظام بین‌المللی معاصر، بدون توانایی مرتبط ساختن تعهدات و پیمانهای گذشته با حال و نیز با یکدیگر، سیاستگذاران اسیر آشفتگی و هرج‌ومرج خواهند شد. شقّ دیگر آن است که درون‌گرا خواهند شد مانند کشورهایی چون کرهٔ جنوبی که به دلیل بدگمانی مفرط، اجازهٔ توسعهٔ بدنهٔ کارشناسی کارکنان دولت را نمی‌دهد. برعکس، وجود این حافظهٔ نهادین، فشارهایی در جهت محافظه‌کاری در امورخارجی ایجاد می‌کند. اگر همان‌گونه که معمولاً دیپلمات‌ها و رایزنان حقوقی آنها باور دارند *تعهدات الزام آورند* در این صورت شنا کردن در مسیرهای تازه دشوار خواهد بود و تندروان داخلی با هر گرایشی، از دیدن سختی و کارشکنی‌های وزارت خارجهٔ خودشان سرخورده می‌شوند. آن‌چه این وضع را تشدید می‌کند ابهامات محیط بیرونی و گرایش کارشناسان به اتکا به "درسهای" گذشته است.

جدای از این ویژگی‌های کلی، وزارت‌خانه‌های امورخارجه در مواردی که فاسد یا عمداً مأیوس نشده باشند تواناییهای نهادی معینی به دست می‌آورند؛ نخست، آنها معمولاً کارکنانی کیفی را جلب می‌کنند که در دوران نو از طریق آزمونهای رقابتی دستچین شده‌اند. ممکن است هنوز هم منابع اجتماعی و فکری جذب نیرو در این وزارتخانه‌های محدود باشد- عمدتاً دانش آموختگان رشته‌های تاریخ و حقوق از خانواده‌های مرفّه - ولی در حال حاضر اصل شایسته‌سالاری حاکم است؛ کارکنان دیپلماتیک گروه نخبه‌ای از افراد توانا و فرهیخته‌اند. در سال ۱۹٤۸ از کل سفیران کشور فرانسه ۲۸ درصد دانش‌آموختهٔ مدرسهٔ ملی مدیریت[1] بودند که از مدارس عالی سطح بالای آن کشور است و ۷۵ تا ۸۰ درصد دانشجویان خود این مدرسه از مدرسهٔ عالی مطالعات سیاسی[2]

1. Ecole Nationale d’Administration (ENA)

2. Institut des Etudes Politiques

پاریس آمده بودند. و تردیدی نیست که این هر دو مدرسهٔ عالی و همتاهای آنها در دیگر کشورها، مجرای پیشرفت دانشجویان طبقات بالا و با استعداد هستند. حتی مقامهای رسمی کشورهای کوچکی چون ایرلند و لوکزامبورگ هم در نگاه خارجیان از کیفیت بالایی برخوردارند- در مورد دو کشوری که ذکر شد، در دوران ریاست شش ماههٔ نمایندگان آنها بر اتحادیهٔ اروپا با این‌که گاه حجم کارها بسیار بالا بود هرگز مشکلی فنّی پدید نیامد.[۱۰]

دوم، هرجا وزیران خارجه محل وثوق باشند از استقلال عمل قابل ملاحظه‌ای برخوردار خواهند بود و عملاً یک گروه نخبهٔ فرعی در دل دستگاه، حکومت تشکیل می‌دهند. کنترلی که آنان بر نمایندگیهای خارج از کشور اعمال می‌کنند، تماسهای ممتازی که با خارجیان دارند و رازگونگی همیشگی امور بین‌المللی همچون هاله‌ای تعرض‌ناپذیر، آنان را در برابر مداخلات دیگر بخش‌های داخلی دولت حفظ می‌کند. این حالت ممکن است در بلند مدت سبب ایجاد آزردگی و دشمنی شود مانند خشمی که *ترومن* غالباً با یاد کردن از کارکنان وزارت امورخارجه به "پسران شلوار راه راه پوش" از خود بروز می‌داد یا عزم حزب نازی برای مهار کردن دیپلماتهای بیش از حد منطقی آلمان با وادار ساختن آنها به پذیرش عضویت این حزب[۱۱]. با این حال در کشورهای گوناگون چون آرژانتین، مصر، نروژ و کانادا وزارت امورخارجه و دیپلماتهای آن، حرفه‌ای متمایز و بسیار والا را تشکیل می‌دهند که بدون آن دولت در نظام بین‌الملل بسیار آسیب‌پذیر خواهد بود.

سرانجام، طی سدهٔ جاری، وزارتخانه‌های امورخارجه با سازمان دادن خود بر مبنای جغرافیایی و کارکردی، خود را با پیوستار به مراتب وسیع‌تری از اموری سازگار ساخته‌اند که رویاروی دولت قرار می‌گیرد. در دوره‌های مختلف یکی از این دو، شیوهٔ سازماندهی رایج بوده است؛ برای نمونه، کمیسیون اروپا که از یک جهت نمونهٔ اروپایی وزارت امورخارجه را به دست می‌دهد در کمتر از یک دهه سه بار تجدید سازمان شده و میان بر گرفتن سازمان‌بندی جغرافیایی و کارکردی در نوسان بوده است.[۱۲] وزارت امورخارجهٔ هلند با یک کاسه کردن مدیریتهای منطقه‌ای خود با این مشکل برخورد کرده است،[۱۳] اما در مجموع امروزه اعتقاد بر آن است که هر وزارت امورخارجه‌ای به هر دو دسته متخصصان منطقه‌ای و کارشناسان موضوعی چون کارشناسان انرژی و محیط زیست نیاز دارد و این خود نشان‌دهنده سر بر آوردن سازمانهای بین‌المللی هرچه تخصصی‌تر است[۱۴]. وزارت‌خانه‌های امورخارجه در تلاش برای

فراهم ساختن این طیف پر دامنه از اطلاعات و دانشها، با عمق کم و در سطح گسترش یافته ولی فقط به *آمیزه‌ای* از این مهارتهای گوناگون مورد نیازشان رسیده‌اند.

طبیعتاً این توانمندی‌های مستمر فقط بخشی از ماجراست. در واقع امروزه در برداشت متداول، وزارتخانه‌های امورخارجه و کارکنانشان همچون موجودات ور افتاده‌ای به نظر می‌آیند که جای خود را به کارشناسان مستقر در کشور و شبه دیپلماتهای غیردولتی می‌دهند. اجازه دهید ببینیم چرا سرویسهای دیپلماتیک درست در دوره‌ای که سرانجام به سازمانهایی نو و حرفه‌ای مبّدل شده‌اند با ستیزه‌جویی روبه‌رو گشته‌اند:

• **بی‌کفایتی فنّی:** دیپلماتها را به چشم افرادی بیش از حد کل‌گرا می‌نگرند که بار زیادی بر دوش دارند و نمی‌توانند در بحث با اقتصاددانان، دانشمندان و تجار برابری کنند. حتی "وجود متخصّصانی در خارج" هم امروزه که سفر کردن بسیار آسان و رایج شده اهمیت خود را از دست داده است. نمونهٔ آن سفر یکروزه‌ای بود که *رابین کوک*، وزیر خارجهٔ انگلستان در مه ۱۹۹۸ به آنکارا کرد[۱۵]. از این گذشته آقای کوک به دو فصل "گردآوری و بازیابی اطلاعات" هم واقف بود و از آن‌جا که کارکنانش اطلاعات مهم و داغ را دیرتر از دبیران سرویسهای خارجی بیشتر روزنامه‌ها دریافت می‌کردند یک سیستم پست الکترونیک ایمن در وزارت خارجهٔ انگلیس پی‌ریخت.

• **گسترش دفاتر خارجی:** امروزه بیشتر وزارتخانه‌های دولت با روانه کردن کارشناسان خود به خارج برای دیدار با همتایان خودشان در دولتی دیگر یا شرکت در سازمانهای بین‌المللی تخصّصی مستقیماً در مناسبات بین‌المللی درگیر شده‌اند. این گفته به ویژه در مورد اتحادیهٔ اروپا صادق است که امروزه شورای وزیران اقتصاد آن رقیبی جدّی برای شورای وزیران (خارجه) به مثابهٔ "کابینهٔ" واقعی اتحادیه به شمار می‌رود. در ژاپن، وزارت صنایع و بازرگانی بین‌الملل با شبکهٔ خاص تماسهای خارجی خودش از اعتباری بیش از وزارت امورخارجه برخوردار است. وزارتخانهٔ یاد شده دردههٔ ۱۹۸۰ با تشویق شرکت توشیبا (به دلایل تجاری) به نقض قواعد کوکوم[۱] (کمیتهٔ هماهنگ کننده‌ای که در سالهای ۹۳-۱۹۴۹ در کنار ناتو وجود داشت و صادرات کالاهای راهبردی به کشورهای دشمن را کنترل می‌کرد) و فروش رایانه به اتحاد جماهیر شوروی مشکلاتی به وجود آورد. این مسئله آشکارا در حیطهٔ کار وزارتخانه‌های

---

1. Cocom

خارجی سنّتی بود. در مکزیک "تقریباً هر وزارتخانه‌ای یک مدیریت کل امور بین‌الملل[1] دارد".[(۱۶)] امروزه کمتر می‌توان وزارتخانه را در هر کشوری کاملاً "داخلی" دانست. برای نمونه در فاصلهٔ سالهای ۱۹٦۰ و ۱۹۸۰ تعداد وزارتخانه‌های داخلی در فنلاند و سوئد که در عین حال دارای واحدهایی بین‌المللی بودند از دو وزارتخانه تشکیل شده بود که به ترتیب به شش و ده وزارتخانه افزایش یافت[(۱۷)]. به همین سان از همان سال ۱۹۷۵ در ایالات متحده کمیسیون مورفی[2] که سرگرم تحقیق درباره "سازمان حکومت برای هدایت سیاست خارجی" بود دریافت که بیش از ۲۰/۰۰۰ کارمند (غیر از افرد بسیاری که در سازمانهای پشتیبان و سرویسهای اطلاعاتی مشغول به کارند) به طور تمام وقت در زمینهٔ امور خارجی به خدمت مشغولند که فقط ٤۰۰۰ نفرشان در وزارت امورخارجه کار می‌کنند. قوهٔ مجریهٔ این کشور در سال ۱۹۸۲ دارای ۱۲٦/۵۲۰ نفر کارمند در خارج بود که به ۲۵ وزارتخانه و سازمان تعلّق داشتند. از این تعداد فقط ۱۵/۳۳۹ نفر که شامل اتباع خارجی هم می‌شدند برای وزارت امورخارجه کار می کردند.[(۱۸)]

• **فقر منابع:** وزارتخانه‌های امورخارجه حجم بسیار کوچکی- به‌طور کلی کمتر از یک درصد کل هزینه‌های عمومی - را به مصرف می‌رسانند. بودجهٔ وزارت امورخارجهٔ ایالات متحده کمتر از هزینهٔ سوخت جتهای پنتاگون است، اما باری بر دوش دولت نبودن نه تنها جایگاه این وزارتخانه را بالا نمی‌برد بلکه بالقّوه باعث آسیب‌پذیری سیاسی آن می‌گردد. یکی از تناقض نماهای حکومت در دوران نو این است که وزارتخانه‌هایی مانند آموزش و پرورش، بهداشت و تأمین اجتماعی که بیشترین منابع را به مصرف می‌رسانند و بیشترین گرفتاری را به وجود می‌آورند ظاهراً قادرند مانع کاهش بودجهٔ خود شوند ولی وزارت امورخارجه که به مراتب کم خرج‌تر ولی بروندادهایش ناملموس‌تر است پیوسته از کاهش بودجه و سوءشهرت در عذاب است[(۱۹)]. وانگهی، کاهش بودجهٔ این وزارتخانه به معنی کاهش نیروی انسانی کارآزموده‌ای است که پیامدهای آن را نمی‌توان به سرعت جبران کرد.[(۲۰)]

• **نداشتن موکّلان داخلی:** نتیجهٔ نکات بالا این است که وزارتخانه‌های امورخارجه حامیان طبیعی چندانی در داخل جوامع متبوع خود ندارند. سیاست خارجی به قانونگذاری داخلی نیاز

1. Direccion General de Asuntos Internationales

2. Murphy commission

چندانی ندارد و در نتیجه شمار اندکی از اعضای قانونگذاری وارد عرصهٔ سیاستگذاری خارجی می‌شوند تا به تبع آن در زمرهٔ پشتیبانان این وزارتخانه درآیند. در حالی که وزارتخانه‌های دفاع می‌توانند به حمایت نیروهای اداره کنندهٔ پایگاه‌های نظامی یا کارکنان صنایع دفاعی چشم داشته باشند و وزارتخانه‌های اقتصاد همواره در میان کسانی که خواهان کاهش مالیات‌ها هستند حامیانی برای خود پیدا می‌کنند، وزارت امورخارجه- چنان که *مارگارت تاچر* در انگلستان و جسی *هلمز*[1] در ایالات متحده این لقب را به آن داده‌اند- بسیار آسان وزارت‌خانهٔ خارجیان خوانده می‌شود. در واقع دیپلماتها خیلی راحت ارتباط خودشان را با پایگاه داخلی‌شان از دست می‌دهند. حتی زمانی که برای مدتی به وطن باز می‌گردند فقط در پایتخت کشور به خدمت مشغول می‌شوند. وانگهی در سالهای اخیر با کاهش نسبی دستمزدهای دیپلماتها و در نتیجه خروج بسیاری از بهترین و درخشان‌ترین نیروها از سرویس خارجی، دیپلماسی، تصویری خشک و کسل کننده پیدا کرده است که نقطهٔ مقابل اعتباری است که در عرصهٔ کسب و کار و کوی و برزن وجود دارد. حتی تکنوکراتهای[2] فرانسه هم از این بخش جدا شده و جذب صنایع خصوصی گردیده‌اند. البته با افزایش آگاهی از محدودیتهای نگرش تجاری به جهان، این روند وارونه شده است.

این ضعفهای سرویس خارجی، ضعفهایی واقعی هستند. کاملاً امکان دارد دستگاه دیپلماسی رسمی و مجزایی که می‌شناسیم ظرف یکی دو دههٔ بعد از میان برود و جای خود را به چیزی دهد که در گزارش ۱۹۷۷ *بریل*[3] در انگلستان "یک گروه سرویس خارجی" در دل سرویس اداری کلی خوانده شده است. به دیگر سخن، یک دیوان‌سالاری که در آن ارائهٔ خدمات خارجی در مرحله‌ای برای بیشتر کارکنان عادی شود و خط‌مشی "خارجی" فقط یکی از جنبه‌های خط‌مشی کلی باشد. همچنین در پیش‌بینی برچیده شدن بساط وزارت امورخارجه برخی نشانه‌های مهم نادیده می‌ماند، برای نمونه، از لحاظ صلاحیت فنّی، وزارتخانه‌های امورخارجه با تقویت آموزش‌های اقتصادی کارکنان و فراهم ساختن زمینه تخصص‌یابی برای برخی از آنان بر کارایی خود افزوده‌اند. وانگهی، با گوناگون‌تر شدن مناسبات خارجی نیازهایی

1. Jessie Heims
2. enarques
3. Berrill Report

برای هماهنگی و تلفیق پدید آورده است که وزارتخانه‌های امورخارجه اگر بتوانند خود را از قید عناصر سنّتی‌تر ذهنیت خویش رها سازند بهتر از هر نهاد دیگری قادر به برآورده ساختن آن هستند. در هر حال به هیچ وجه معلوم نیست که بهترین افراد برای مذاکره دربارهٔ موضوعاتی تخصّصی مانند موضوع پول و ارز، اقتصاددانان پولی باشند و دانشمندان علوم طبیعی مسائل مربوط به جنگ‌افزارهای شیمیایی را به بهترین شکل، حل و فصل کنند. توانایی شناخت چارچوب سیاسی و تاریخی درست مانند توانایی "در دسترس و نه در رأس" نگه داشتن کارشناسان از اهمیت حیاتی برخوردار است.

هر اندازه وزارت خارجه‌ای بتواند بدون پناه بردن به این توجیه بی‌پایه چنین کند که دیپلماتها فقط با خارجیان یا فرآیندهای مذاکره آشنا هستند، جایگاه والایی که حتی امروزه هم به حرفهٔ آنها و هم به وزارت امورخارجه نسبت داده می‌شود، حفظ خواهند کرد. دیپلماتها با همهٔ آسیب‌پذیریهای داخلی‌شان هنوز هم در چشم شبکهٔ عظیمی از چهره‌های متنفّذ ملی و بین‌المللی از جمله سیاستمداران و خبرنگاران که در زندگی روزانه به مهارتهای آن متّکی هستند و از نزدیک دیده‌اند که این حرفه از ۱۹٤۵ به این سو پرتنش‌تر، توان‌فرساتر و اغلب با خطرهای فیزیکی بیشتری همراه شده است ارج و اعتبار دارند. دیپلماتها چون نماد سیاستهای کشور خویش و نیز آشکارترین نقطه عطف کشورشان در بسیاری از مأموریتها به گروگان گرفته و گاه کشته شده‌اند. نمونه‌های زنده و تازهٔ این جریان، اشغال چهار ماههٔ سفارت ژاپن در لیما در ۱۹۹۷ و کشته شدن دیپلماتهای آمریکایی در بمبگذاریهای صورت گرفته در اوت ۱۹۹۸ در کنیا و تانزانیاست. شاید نشست سران هشت کشور صنعتی همهٔ عناوین خبری اصلی را به خود اختصاص دهد و رایزنان سیاسی و مقامهای داخلی که به خارج سفر کرده‌اند چشمها را به خود خیره سازند ولی در پشت همهٔ این جاروجنجالها باید کارهای یکنواخت و توان‌فرسایی به طور روزانه انجام شود که نقش اصلی را در آنها وزارت‌خانه‌های امورخارجه بر عهده دارند. حتی در بارزترین نمونه‌ها چون واشنگتن، بن و پاریس هم فقط شماری از رییسان‌جمهور یا نخست‌وزیران مایلند از دستگاه گستردهٔ دیپلماسی صرف نظر کنند که در اختیارشان است. حتی هنری کیسینجر هم که نسبت به دیپلماسیهای آمریکایی بسیار سختگیر بوده یکی از کتابهای بزرگ خود را به "مردان و زنان شاغل در سرویس خارجی ایالات متحدهٔ آمریکا تقدیم کرده است که با تخصّص و از خودگذشتگیهای خود دیپلماسی آمریکا را سرپا نگه داشته‌اند".[۲۱]

افزایش شمار رقیبان

بیگانگانی که با دولت مشخصّی سروکار دارند وقتی ناچار از سروکله زدن با مجموعه‌ای از وزارتخانه‌ها و سازمانهای گوناگون می‌شوند دچار سردرگمی می‌گردند. آیا رقیب با چند جور سخن گفتن مشغول اجرای یک بازی استراتژیک است یا به راستی دچار چند پارگی در تصمیم‌گیری است؟ زمانی که بسیاری از دولتها قادر نیستند با زبان واحدی با طرف مقابل خود سخن گویند آشکارا امکان بالایی نیز برای سوءتفاهم وجود دارد.

این چند صدایی روبه افزایش است، زیرا امروزه وزارت‌خانه‌های امورخارجه در نوعی وضعیت رقابت ساختاری با رقبای داخلی خود قرار دارند و همیشه هم از عهدهٔ حل معضل تازهٔ هماهنگی بر نمی‌آیند. امروزه خواه به دلیل پدیدهٔ بین‌المللی "به هم وابستگی پیچیده"[1] یا وقوع دگرگونیهای درون‌زا در دولت (که در واقع دو روندی هستند که جدا کردن‌شان از هم دشوار است) بسیاری از دولتها با "تمرکززدایی افقی"[2] مناسبات خارجی خود یا از دست رفتن کنترل وزارت خارجه و کنترل یافتن بخشهای دیگر دیوان‌سالاری دولت بر بسیاری از موضوعات خارجی روبه‌رو هستند. از منظر کلی‌تر منافع دولت و جامعه، مشکل انجام دادن اقدامی تکبافت به معنی از دست نرفتن فرصتهای موجود برای برقراری پیوند در گفت‌وگوهای بین‌المللی، فراهم شدن امکان بهره‌بری خارجیان از چنددستگی‌ها و سردرگمی‌های داخلی و تقریباً ناممکن شدن برنامه‌ریزی راهبردی بلندمدت است.

رقبای وزارت امورخارجه که در دهه‌های اخیر بر شمار آنها افزوده شده است، چه کسانی هستند؟ می‌توان این رقیبان را به چهار دسته تقسیم کرد که سه تای آنها دارای علاقه‌مندی‌های ماهوی هستند و یکی نیز رسالتی شکلی دارد. رقیب نخست، ارتش است که می‌تواند همچون متحد وزارت خارجه عمل کند ولی در عین حال منافع مسلم قابل ملاحظه‌ای برای خود و نیز پیوندهای مستقیمی با همتایان خارجی خویش دارد. اقدامات ارتش- گاه به شکل عمدی- می‌تواند نوعی سیاست خارجی موازی را پی‌ریزد که در مرحلهٔ بعد مجال را از سیاست خارجی رسمی کشور بگیرد؛ همان‌گونه که گفت‌وگوهای نظامی انگلستان و فرانسه در سالهای

---

1. complex interdependence
2. horizontal decentralization

۱۴-۱۹۰۵ سبب شد این فرض قوت یابد که بین دو کشور نوعی اتحاد خودکار وجود دارد.[۲۲] از آن‌جا که ارتش هم منابع فیزیکی قابل ملاحظه‌ای در اختیار دارد و هم دارای موکّلان داخلی و شبکهٔ وابستگان و منابع اطلاعاتی خاص خود است به روشنی توانایی مشکل آفرینی برای دیپلماسی مرسوم را دارد. تازه این جدای از کشورهای متعددی است که در آنها ارتش طی دوره‌هایی نقشی بیش از حد در حکومت داشته و بنابراین قادر بوده است رابطهٔ معمول خدمتگزار- مخدوم را که میان دفاع و سیاست خارجی وجود دارد وارونه سازد. در ایالات متحده ریاست‌جمهوری هشت سالهٔ ژنرال *آیزنهاور* ارتش را از این‌گونه تلاشها باز نداشت، گو این‌که تلاش *ژنرال مک آرتور* برای بر هم زدن روند تصمیم‌گیری مردم‌سالارانه در جریان جنگ کره با واکنش منفی‌ترومن روبه‌رو شده بود و جانشین وی از لزوم دقت در برخورد با مناسبات بخش‌های نظامی و غیرنظامی آگاه بود. در اتحاد شوروی ارتش در اثر لطماتی که در جریان تصفیه‌های سالهای ۳۸-۱۹۳۷ دیده بود تا زمان مرگ *استالین* همچنان مرعوب بود ولی پس از آن به سرعت به نیروی عظیمی برای اطمینان‌یابی مفرط از پیروزی در مسابقه‌ای تسلیحاتی تبدیل شد که در نهایت دولت آن کشور را به زانو درآورد. جهان سوم همچنان در بردارندهٔ نمونه‌هایی از دیکتاتورهای نظامی است که اغلب در عرصهٔ سیاست خارجی احتیاط پیشه می‌کنند، ولی تقریباً همواره فاقد آن ظرافت و توانایی همکاری هستند که دیپلماتهای کارآزموده از خود نشان می‌دهند[۲۳]. برزیل در دههٔ ۱۹۶۰، یونان در دههٔ ۱۹۷۰، ترکیه در دههٔ ۱۹۸۰، و نیجریه و برمه در دههٔ ۱۹۹۰ همگی نمونه‌هایی از این دست هستند.

دومین گروه رقبای وزارت‌خارجه، وزیران اقتصادی هستند. این وزیران از لحاظ تعداد و عنوان از یک کشور به کشور دیگر با هم تفاوت دارند و ممکن است ادارهٔ یک یا چند وزارت‌خانه را برعهده داشته باشند که با تجارب/ بازرگانی، امورمالی، توسعهٔ خارجی، کمکهای خارجی، صنایع، کشاورزی، شیلات و کشتیرانی سروکار دارند. تازه این جدای از بانکهای مرکزی است که شمار فزاینده‌ای از آنها از لحاظ قانونی مستقل از کنترلهای سیاسی هستند؛ البته روی دیگر سکهٔ سر به راه نبودن آنها این است که معمولاً حوزهٔ کار منحصراً پولی‌شان آنها را محافظه‌کار و پیش بینی‌پذیر می‌سازد. وجود این‌گونه رقبا مبنای طرح این فرضیه شده است که وابستگی متقابل سبب انحلال سیاست خارجی و جانشین شدن آن با تلفیقی از شبکه‌های کارکردی و فراحکومتی می‌شود. نقش مهم مقامهای مالی در نشستهای

صندوق بین‌المللی پول و اتحادیهٔ پولی اروپا و نقش مهم مقامهای تجاری در گفت‌وگوهای گات/ سازمان تجارت جهانی ظاهراً این فرضیه را تأیید می‌کند، اما *کارونن*[1] و *ساندلیوس*[2] این مسئله را عمدتاً در مورد فنلاند و سوئد به طور مشروح به بررسی تجربی گذاشته‌اند که البته چارچوب تحلیلی آنها حالتی مقایسه‌ای دارد(۲۴). این دو نتیجه می‌گیرند که هرچند با توجه به تنّوع فرهنگهای دولتی و ابهامات راستینی که دربارهٔ بهترین شیوهٔ اقدام وجود دارد تصویر به دست آمده به ناگزیر رنگارنگ و چند دست است، غالباً وزارت‌خانه‌های امورخارجه دوباره نقش محوری خود را در "مدیریت وابستگی متقابل" به دست آورده‌اند. در واقع، در ۱۹۸۳ وزارت بازرگانی سوئد تجزیه شد و کار ویژه‌های آن در زمینهٔ تجارب بین‌الملل به وزارت امورخارجهٔ آن کشور واگذار شد. از سوی دیگر، تردیدی نیست که هم بخشهای "داخلی" دستگاه دولت با آهنگی پرشتاب‌تر از بخش "بین‌المللی" آن رشد یافته است و این بخشها به خیطهٔ کار بخش اخیر دست اندازی کرده‌اند (همان‌گونه که پیش از این هنگام طرح مفهوم "ادارات خارجی جزء" دیدیم) و هم در نتیجه، مشکلات هماهنگی و کنترل افزایش یافته است.(۲۵)

سومین گروه رقیبان وزارت خارجه، سرویسهای اطلاعاتی هستند که نقش آنها را در پیش از این در فصل سوم بررسی کردیم. این سرویسها در عین حال سرکش‌ترین بخش حکومت هستند. تواناییهای این سرویسها تا اندازه‌ای موجب فلج شدن آنها می‌شود. پیداست که سیاست خارجی هر دولت ممکن است گهگاه به دلیل آن‌که عناصر قدرتمند داخلی، ساز خود را می‌زنند دچار چندگونگی شود یا ممکن است زمانی که به نظر می‌رسد به نفع طرفهای مختلف باشد فرض را بر نبود یک کانون واحد مسئولیت در دل دولت عامل بگذارند. برعکس، در یک دولت مردم‌سالار گاه ممکن است رهبری ناچار از قبول مسئولیت شکست سیاستی شود که در واقع خط‌مشی یک سرویس اطلاعاتی بسیج بوده است. دو نمونهٔ برجستهٔ چنین حالتی یکی وضعیت *جان کندی* و عملیات خلیج خوک‌ها بر ضدکوبا در سال ۱۹۶۱ و دیگری وضعیت *رابین کوک* و ماجرای سیرالئون در ۱۹۹۸ بوده است. فقط شماری از سازمانهای اطلاعاتی

1. karronen
2. Sundelius

می‌توانند در برابر وسوسهٔ فراتر رفتن از حد گردآوری اطلاعات و پرداختن به ارزیابی و اقدام مقاومت کنند؛ گواه این حقیقت نقش ادارهٔ اطلاعات ارتش پاکستان در حمایت از طالبان در جنگ، طی سال‌های ۲-۲۰۰۱ به رغم پشتیبانی مشرّف رئیس‌جمهور آن کشور از ایالات متحده است.

پیامدهای گسترش مناسبات خارجی، ما را به آخرین گروه نسبتاً متفاوت از رقیبانی می‌رساند که در برابر وزارتخانه‌های امروزی امورخارجه قد برافراشته‌اند. همان‌ها که معتقدند می‌توانند رشته‌های پیچیدگی را موثرتر از دیپلماتهای همه کاره به دست بگیرند. این افراد یا در دفتر نخست وزیر و یا (در نظامهای پارلمانی) در دبیرخانهٔ کابینه یا (در نظامهای ریاستی) در "کابینه" شخصی رئیس‌جمهور یا در دولتهای تک حزبی در دستگاه حزب جاخوش کرده‌اند. این عده از مزیت نزدیک بودن به رئیس حکومت و فارغ بودن از جانبداریهای خاص وزیران عهده‌دار مسئولیت وزارتخانه‌های خاص برخوردارند و بر کل نظام اشراف دارند. از این گذشته، آنان اغلب بر عزل و نصب مقامهای بلندپایهٔ دیوان‌سالاری کنترل دارند و همهٔ اینها آنان را به رقبایی مؤثر برای وزارت امور خارجه‌ای تبدیل می‌کند که می‌کوشند رشته‌های متعدد و گوناگون مناسبات خارجی را در کنار هم نگه دارند. اما این گروه از رقیبان، ضعفهای خاص خود را هم دارند. دفتر نخست‌وزیر یا رئیس‌جمهور می‌تواند طرح کلی سیاستها را معیّن کند ولی به سهولت می‌تواند از جزئیات امور، تخصص‌های کارشناسی و اجرای سیاستها جدا بیفتد. توجه به کلیت سیاست همگانی ممکن است غفلت نابجا از بُعد خارجی، بازیچه قرار گرفتن آن به دلایل صرفاً سیاسی یا مخدوش شدنش به خاطر دلمشغولیهای ایدئولوژیک را موجب شود و در نهایت نتایج ناخوشایند غافلگیر کننده‌ای به بار آید. بنابراین، امروزه معضل فراروی سیاستگذاران خارجی تقویت توانایی بی‌همتای وزارت خارجه برای شناخت چگونگی برداشت خارجیان از فعالیتهای دولت و داوری دربارهٔ میزان مطلوبیت عملی نمایش یک جبههٔ یکپارچه در عین تضمین عدم بروز شکاف میان سیاست خارجی سنّتی و ابعاد بین‌المللی گوناگون سیاست داخلی است. یکی از آزمونهای بزرگ برای حکومتهای امروزی، ایجاد این توازن و هماهنگ نگه داشتن مستمر وزارتخانه‌های اصلی دولت است.

نظریهٔ سیاست دیوان‌سالارانه

تا اینجای بحث به ندرت به جنبه‌های نظری پرداختیم، اما اگر خواهان شناخت کامل سرشت چند پاره و در عین‌حال یکپارچهٔ سیاستگذاری خارجی هستیم به نظریه‌هایی نیاز داریم که به نقش دیوان‌سالاری، انتخاب و حکومت بپردازند. خوشبختانه ظرف سی سال گذشته نوشته‌های فراوانی دقیقاً از همین نوع تحت عنوان کلی "سیاست دیوان‌سالارانه" گردآمده است.

نظریهٔ سیاست دیوان‌سالارانه را *گراهام آلیسون*[1] سی سال پیش از این با دستمایه قرار دادن آثاری در انداخت که قبل از وی، *چارلز لیندبلوم*[2]، *ریچارد نیوشتات*[3]، *هربرت سایمون*[4] و دیگران به رشتهٔ تحریر درآورده بودند.[۲۶] از آن زمان تاکنون نظریهٔ یاد شده را که خود *آلیسون*، *مورتون هالپرین*[5]، *رابرت گالوچی*[6] و دیگران گسترش داده بودند در قالب مطالعات بسیاری به کار بسته شده است[۲۷]. با این‌که این نظریه آماج انتقادات قابل توجهی نیز قرار گرفته، تاریخدانان در مطالعات تجربی به شکل هرچه گسترده‌تری آن را به کار گرفته‌اند، اما در بیرون از محیطهای پژوهشی وضع نسبتاً متفاوتی حاکم است. با این‌که دست‌اندرکاران و اهل علم با این الگو سر عناد ندارند و اغلب از پیش‌بینیهای آن پیروی می‌کنند، به ندرت از قضایای آن آگاهند چه رسد به نتایجی که این نظریه برای موضوعات کلی‌تر انتخاب، مردم‌سالاری و مسئولیت‌پذیری دارد. شهروندان معمولی هم به طریق اولی چندان دلیلی در دست ندارند که گمان کنند شاید تصمیمات سیاست خارجی به همان شکل آرمانی گرفته نمی‌شود که در نظریهٔ سیاست دیوان‌سالارانه تشریح شده است. آنان به حق، تک‌تک سیاستمداران را بی‌کفایت و جویای منافع شخصی خود می‌دانند، ولی احتمالاً فرض را بر این می‌گذارند که در عرصهٔ سیاست خارجی طبیعی است اگر انتظار داشته باشیم که وزارت‌خانه‌های اصلی دیوان‌سالاری کشور همگی به طور کلی در یک مسیر گام بردارند.

1. Graham Allison
2. charles Lindblom
3. Richard Neustadt
4. Herbert Simon
5. Morton Halperin
6. Robert Gallucci

اما طبق نظریه‌ای که یاد شد، این دقیقاً همان چیزی است که رخ نمی‌دهد. دو مدلی که *آلیسون* در آغاز پی‌ریخت و خیلی زود به نظریهٔ واحدی با عنوان "سیاست حکمرانی"[1] تقلیل یافت آن اندازه معروف هست که نیازی به شرح جزئیات آن در اینجا نباشد.[۲۸] راستش را بخواهید فرضیهٔ *آلیسون* که آن را ضمن مطالعهٔ موردی رفتار ابرقدرتها در جریان بحران موشکی ۱۹٦۲ کوبا درانداخت این بود که وزارتخانه‌ها و دیگر واحدهای دیوانی در بهترین حالت، پیگیر برداشت خاصی هستند که از منافع ملی دارند و در بدترین حالت، پیگیر علائق کوته نظرانهٔ خودشان هستند و این، سیاستگذاری خارجی را به رزمگاهی تبدیل می‌کند که در آن تصمیم‌گیریها بیش از منطق بر زدوبند و معامله استوار است، ولی مفروضات اساسی بحث *آلیسون* را مسلماً به دلیل انتقادات تندی که متوجه آنهاست و نیز به دلیل نتایج مهمی که برای هرگونه تلاش در جهت برطرف ساختن مشکل اقدام در عرصهٔ سیاست خارجی در بردارد باید به بررسی درآورد. اگر خواهان شناخت کانون کنشگری در مناسبات بین‌المللی امروزی هستیم باید این گزاره را بررسی کنیم که دولتها معمولاً به بخشهای مختلف و جداگانه تجزیه می‌شوند و ببینیم تا چه حد می‌توان با گرایش دیوان‌سالاری به تقسیم شدن، از طریق رهبری هوشمندانه یا مقررات قانونی مقابله کرد.

رویکرد سیاست دیوان‌سالارانه دو پیامد کلی برای بررسی سیاست خارجی دارد:

کل رویکرد هم سیاست داخلی را در برابر ناباوری واقع‌گرایی، نوواقع‌گرایی و برخی اشکال تاریخ‌گری تقویت می‌کند و هم تصویری از تصمیم‌گیری به دست می‌دهد که در آن، "درهم ریختگی" چونان نقطهٔ مقابل عقلانیت یا حتمیت، بسیار برجسته است. بدین ترتیب این رویکرد از هر دو جهت بالا برای تحلیل سیاست خارجی اهمیت محوری دارد؛ تحلیلی که دقیقاً به دلیل وارد ساختن محیط داخلی در دستور کار "روابط بین‌الملل" و بی‌اعتبار ساختن این ادعاها بر سر زبانها افتاده است که تصمیم‌گیران همواره هوشمندانه / یا در جهت منافع عمومی عمل می‌کنند. اما از لحاظ تصوری که ما دنبال می‌کنیم، با این که مدل سیاست دیوان‌سالارانه اهمیت کنشگری را پررنگ می‌سازد در عین حال مسئله را به شکل قابل ملاحظه‌ای پیچیده می‌کند.

این امر یک دلیل نسبتاً آشکار و دو دلیل ظریف‌تر دارد. دلیل اصلی آن این است که سیاست دیوان‌سالارانه تأکید می‌کند تصمیمات روشن و عقلانی که در آنها درستی و نادرستی ذاتی

1. governmental politics

مسئله در نظر قرار می‌گیرد معمولاً جای خود را به "برآیند" نوعی فرآیند درونی و چانه‌زنی و مانور می‌دهد که همان گونه که *لمبورن*[1] و *مامی*[2] خاطرنشان ساخته‌اند احتمالاً با ترجیحات آغازین هیچ یک از بازیگران جور درنمی‌آید[(۲۹)]. به دیگر سخن، پویشهای داخلی همواره سبب می‌شوند سیاستها به مصالحه‌هایی بینجامند که از لحاظ کارایی خارجی خرسند کننده نیستند. این در عمل بیان دیگری است از دیدگاهی که در فصل یازدهم به آن خواهیم پرداخت و براساس آن مردم‌سالاریها در تعاملات خود با دولتهای استبدادی آسیب‌پذیرند، ولی این مسئله را به آن می‌افزاید که یک دولت، سیاست خارجی متعارضی از خود بروز می‌دهد که ناظران خارجی یا داخلی نمی‌توانند مطمئن باشند کدامیک حاکم خواهد شد.

دومین جنبهٔ نظریهٔ سیاست دیوان‌سالارانه یعنی مفروضات آن دربارهٔ جایگاه عقلانیت در محاسبات کسانی که *آلیسون* آنها را "بازیگران صاحب منصب" می‌خواند بر مسئله کنشگری به شکل غیرمستقیم‌تری تأثیر دارد. آیا این بازیگران بیشتر کنشهایی غیرعقلانی دارند یا صرفاً کنشهایی کمتر از حد بهینه؟ به دیگر سخن، آیا آنان به همان ترتیبی رفتار می‌کنند که در بخش نخست کتاب حاضر در مدل مشهور "بازیگر عقلانی" تشریح کردیم؛ البته نه در سطح دولتهای تکبافت بلکه در سطح افراد و وزارتخانه‌ها؟ در هر حال، آیا این مسئله برای نتایج سیاست خارجی و کانون مسئولیت در قبال تصمیمات فرق مهمی دارد؟ این پرسشها بزرگترین ضعف نظریهٔ سیاست دیوانسالارانه را آشکار می‌سازد؛ این نظریه سرچشمه‌های انتخاب را روشن نمی‌سازد. چه دلیلی دارد سیاستگذاران به جای آن‌که برای رسیدن به یک موضع ملی مؤثر و یکپارچه برای همکاری به بهترین شیوهٔ ممکن تلاش کنند ترجیح دهند منافع وزارتخانه، اداره یا سازمان خود را دنبال کنند؟ چگونه ممکن است آنان با رعایت وفاداری سازمانی محدود خود بیش از وفاداری به کل دولت سود ببرند (زیرا در اساس، تشبیه صورت گرفته تشبیهی اقتصادی است)؟ در واقع از کجا معلوم که واحدهای اجرایی جداگانه فراتر از سطح تأمین نیازهای مالی و حفظ موجودیت خود، دارای منافع متعارضی باشند؟ می‌توان ادعا کرد مشکل وجود بازیگران عقلانی در هر دو سطح یعنی هم دولت تکبافت مدل ۱ و هم واحد دیوانی مدل ۳ مطرح است: به دیگر سخن، آیا انسان‌ها ماشین‌های محاسبه‌گر خشکی هستند که براساس پیشینهٔ اطلاعاتی

1. Lamborn
2. Mummie

که قادر به گردآوری آن هستند و بدون توجه چندانی به باورهای سیاسی، ارزشهای اخلاقی، وفاداریهای شخصی یا احساس هویتی سعی در بهینه ساختن دستاوردهای خویش دارند؟ بسیار بعید است بتوان نظریهٔ *آلیسون* را وارونه کرد؛ انسانها به احتمال قوی‌تر در جهت خدمت به گروهی چون دولت خواهند کوشید که نفس بقای آن در گرو توانایی آنان برای برقراری ارتباط اصولی و اسلوب‌مند میان اهداف و وسایل است. تقریباً باور نکردنی است که همان منابع در جهت منافع یک واحد جزء به خدمت گرفته شود.

اگر مدل سیاست دیوان‌سالارانه درست باشد نتایج عمیقی برای برداشتهای ما از کنش سیاست خارجی خواهد داشت. در این صورت بسیار دشوار خواهد بود بر تلقی دولت‌ها به مثابهٔ یگانه بازیگر روابط بین‌الملل تکیه کنیم. در این حال دولتها نه به خاطر نیروهای آشنای وابستگی متقابل بلکه به دلیل تبدیل شدن به عرصه‌ای که در آن تیولداری‌های رقیب درگیر بازیهای خودخواهانهٔ خویش‌اند اهمیت کمتری می‌یابد. از این‌منظر، سیاست خارجی حاصل تصادف است یا این‌که به شکل پیش‌بینی ناپذیری در زمانهای مختلف در تسخیر عناصر گوناگون قرار می‌گیرد. در واقع این همان چیزی است که *آلیسون* و *هالپرین* به ویژه در کتاب *هالپرین* "تصمیم‌گیری سال ۱۹٦۷ دربارهٔ سیستم موشکهای ضدبالستیک" می‌گویند[۳۱]. *هالپرین* در کتاب یاد شده نشان می‌دهد سیستمی که در اصل برای حفاظت در برابر اتحاد جماهیر شوروی طراحی شده بود، عمدتاً به دلیل درگیریهای درون حکومت ایالات متحده به ویژه درگیری مک *نامارا*، وزیر دفاع و ستاد مشترک ارتش، سیستمی در برابر چین توصیف شد، همین [مسئله] پیامدهای آشکاری برای مناسبات با پکن به وجود آورد.

اگر شرح بالا درست باشد و کاربست‌پذیری کلی هم داشته باشد، در این صورت باید واقعیت را پذیرفت. ولی همان‌گونه که *یرل روزاتی*[1] زمانی در انتقادات مشهورش از نظریهٔ سیاست دیوان‌سالارانه خاطر نشان ساخت، نظریهٔ یاد شده حفظ اندیشهٔ تصمیم‌گیری مسئولانه و مردم‌سالارانه را دشوار می‌سازد.[۳۲] *روزاتی* با قبول این فرض که چون سیاست دیوان‌سالارانه، قانون اساسی و منصب ریاست جمهوری ایالات متحده را تضعیف می‌کند باید نادرست باشد مرتکب اشتباهی آشکار می‌شود. شاید این نظریه تشریح کنندهٔ چیزی باشد که به کام ما خوش نیاید ولی این سبب بی‌پایگی آن نخواهد گشت. از سوی دیگر مسلماً *روزاتی* به شکل اتفاقی به موضوع مهمی اشاره

1. Jerel Rosati

کرده است. اگر سیاستگذاری چیزی جز انبوه آشفته‌ای از درگیریهای به هم خوردهٔ دیوانی نباشد در این صورت مسئولیت رسمی صاحب منصبان در قبال تصمیمات نهایی، بیشتر ظاهری خواهد بود تا واقعی. وانگهی، اگر فرهنگ به افراد و واحدها اجازهٔ چنین رفتاری را می‌دهد این خود باید نشان‌دهنده رواج نداشتن احساس وظیفه نسبت به حکومت وقت و مردم پشتیبان آن باشد (احساس وظیفه نسبت به ارزش‌های کلی‌تر اجتماعی یا جهانی که جای خود را دارد).

سیاست دیوان‌سالارانه و کنشگری به یک دلیل دیگر هم به هم گره خورده‌اند. یکی از اندیشه‌های کلیدی شالوده‌ساز این نظریه، اندیشهٔ جامعه‌پذیری نقشهاست[1]، هرچند *آلیسون* دقیقاً بدین صورت از آن یاد نکرده است. منظور از جامعه‌پذیری نقشها توانایی مفروض هر چارچوب سازمانی برای جایگیر ساختن مجموعهٔ مشخصی از ارزشهای ملازم با آن واحد در جان و روح کارکنانش و فرادست قرار دادن آن ارزشها نسبت به نظامهای ارزشی ظاهراً فرادستی چون "منافع ملی" است. کارکنان وزارت امورخارجه پیگیر علایقی خواهند بود که با علایق مستخدمان ارتش بسیار تفاوت دارد. حتی آشکارتر از این، رقابت میان رسته‌های مختلف نیروی نظامی از واقعیتهای عرصهٔ سیاستگذاری است؛ زیرا نیروی دریایی هرگز نمی‌پذیرد که وقتی تانکهای بیشتری برای نیروی زمینی خریده می‌شود خرید ناوهای تازه فراموش گردد. این تصویر بیش از حد مقبول از چگونگی تبدیل افراد به "مردان سازمان" (یا "زنان سازمان"- اغلب فراموش می‌شد که *مارگارت تاچر* در زمانی که برای نخستین بار در سمت وزیر آموزش و پرورش مقامی در کابینهٔ انگلستان داشت در زمینهٔ هزینه‌های مدارس دولتی بسیار دست‌ودل بازانه عمل می‌کرد!) از دو جهت مشکل دارد: نخست، به هیچ وجه روشن نیست "واحدی" که دارای چنین تأثیرات تعیین کننده‌ای در رفتار فرد است چیست. برای نمونه، در مورد یک مقام بلندپایهٔ دفاعی آیا این واحد، کل وزارت دفاع است، حلقهٔ نزدیکان وزیر است یا نیروی مسلح مشخص یا لشکر خاصی که اتفاقاً وی در آن مسئولیتی دارد؟ و آیا کارکنان دون‌رتبه‌تر فقط با واحد مستقیم و بلافصل خودشان همدردی می‌کنند یا با همهٔ واحدهای بالادست و پیرامونی خویش؟ دوم، حتی اگر بتوان واحدهای پایداری برای "بازیگران" معین مشخص کرد آنها طبق فرض چه "خطی" پیش می‌برند و چگونه از چنین چیزی آگاهند؟ حد سیاستی چون "نظامیان جنگ‌طلب هستند" یا "دیپلماتها معمولاً اصل مماشاتند" حتی یک آن هم در رتبهٔ آزمایش دوام نمی‌آورند.

---

1. role- socialization

اگر میان چارچوب سازمانی و اولویتهای گوهری سیاستگذاری رابطه‌ای وجود داشته باشد ظریف‌تر از این‌هاست. *مارتین هولیس*[1] و *استیواسمیت*[2] برنده‌ترین نقدها را به این بخش از مدل سیاست دیوان‌سالارانه وارد ساخته‌اند و اصلاحاتی که در آن ایجاد کرده‌اند این مدل را به مراتب کاربزدی‌تر نموده است[۲۳]. این دو به جای نظامی ماشینی که یا مشکلات کنش عقلانی را از نو مطرح سازد یا تصمیم‌گیران را آدمکهایی تصویر کند که منصبی که در نظام اجرایی دارند آنها را به‌طور کامل برنامه‌ریزی کرده باشد، اعتقاد دارند نقشهایی که افراد هنگام عضویت در یک سازمان به عهده می‌گیرند باید هم مایهٔ محدودیت آنها دانست و هم مایهٔ توانایی آنها. دست‌وپای اعضای دیوان‌سالاری را حیطهٔ عمل آنها، مقامهای فرادستشان و فرهنگ (یا "انتظارات") گروهشان می‌بندد و در عین حال از این مجال برخوردارند تا بر پایهٔ شخصیت خود و شرایط خاص موجود، تفسیر تازه‌ای از نقشی که بر عهده دارند به دست دهند. این شرح در عین حال که چاره برای دگرگونی و عنصر مهّم نامعین بودن باز می‌گذارد با این واقعیت آشکار نیز همخوانی دارد که همهٔ ما عمیقاً از اهداف و ارزشهای کارمان تأثیر می‌پذیریم.

پرسش کلیدی در علوم اجتماعی این است که "منشأ اولویتها (ارزشها، اندیشه‌ها و غیره) کجاست؟"- این پرسشی است که نظریهٔ سیاست دیوان‌سالارانه را با توجه به این که سرچشمهٔ اولویتهای کلیدی را نقشها می‌داند به شدت گیر می‌اندازد. در عمل، در این زمینه هیچ جایگزینی برای انعطاف‌پذیری تجربی وجود ندارد؛ یعنی هنگام تحلیل موارد و کشورهای مشخص متوجه باشیم که ممکن است نتایج، به سختی از رقابتهای این دو تأثیر پذیرفته باشد ولی در عین حال در این دام نیفتیم که مدل را به شکل بیش از حد خشک یا بسته‌ای به کار بریم. هرچه باشد در تعیین سیاست خارجی متغیرهای کلیدی بسیاری در کارند و نظریهٔ سیاست دیوان‌سالارانه فقط به اندازهٔ هر تبیین تک علتی دیگری ارزش دارد.

به فرض که نقشهای دیوانی تا حدودی- گرچه فقط با دشوار ساختن تغییر ریشه‌ای مواضع برای سرکردگان سیاسی تازه وارد- ترجیحات و اولویتها را تعیین کنند باز مسئله تعامل میان سازمانهای جداگانهٔ مسئول روابط خارجی و این‌که چگونه رقابت میان آنها مانع از در پیش گرفتن یک سیاست خارجی مؤثر می‌گردد- به جای خود باقی است. از این لحاظ هم نظریهٔ یاد شده به

1. Martin Hollis
2. Steve Smith

ویژه به دلیل برگرفتن دیدگاهی آشکارا محدود دربارهٔ "پویشهای سیاسی" درون نظام سیاستگذاری، دچار اشکال است.[۳۴] گرایش به سمت قبول این فرض که قدرت‌طلبی به صورت نوعی تقلای خرده امپریالیستی از ویژگیهای واحدهای دیوانی است تفاوتهای آشکاری را که از جهت مسئولیت رسمی (*هدف* وزارت دارایی تلاش برای تضمین البته معقول است) و شیوهٔ شناخت جهان مثلاً میان دیپلماتهای حرفه‌ای و دست‌اندرکاران عرصهٔ طرحهای اعطای کمکهای توسعه وجود دارد، به خوبی تبیین نمی‌کند. این گروه‌های متفاوت، درگیر سیاست خواهند شد ولی معمولاً در سطحی جدی‌تر و فراتر از خاصّه خرجی صرف برای جلب آراء. برای نمونه، روشن است که در حال حاضر بیشتر مقامهای وزارت امورخارجهٔ ژاپن از عضویت دائم این کشور در شورای امنیت سازمان ملل طرفداری می‌کنند زیرا بدین ترتیب جایگاه داخلی وزارت خارجه در برابر رقبایی چون وزارت صنایع و بازرگانی بین‌المللی تقویت خواهد شد. از سوی دیگر، مقامهای بسیاری در بیرون از وزارت امورخارجهٔ ژاپن وجود دارند که به دلایل کلی‌تری که به جایگاه آیندهٔ آن کشور در سیاست جهان مرتبط می‌شود از اقدام یاد شده طرفداری می‌کنند و معدودی هم هستند که صرفاً برای ضایع کردن کارکنان دیپلماتیک با این اقدام مخالفت می‌ورزند.

این بدان معناست که باید نظریهٔ سیاست دیوان‌سالارانه را برای درآمیختن با شناخت برداشتهای کلی‌تر از سیاست و نیز نقشهای بازیگران سیاسی رسمی به کاربست. رؤسای حکومتها به اتّکای اختیار استخدام و اخراج کارکنان و نیز به واسطهٔ تعهدات آشکاری که در خود متجلی می‌سازند، توافقاتی که با رهبران خارجی می‌کنند و توانایی درهم شکستن قهرنامهٔ روال عادی امور که همهٔ رهبران قدرتمند از آن برخوردارند، می‌توانند قواعد بازی دیوان‌سالارانه را دگرگون سازند و از نو ساز تازه‌ای بزنند. این امورخارجه را به آشکارترین شکلی می‌توان در ایالات متحده مشاهده کرد، ولی همان‌گونه که در فصل سوم دیدیم نمونه‌های فراوانی از دیگر نظامها نیز وجود دارد. از این گذشته نظریهٔ سیاست دیوان‌سالارانه باید به تنّوع بسترهای عمل سیاست دیوان‌سالارانه- از آن‌جا که سطوح متفاوت و متعددی از قدرت دولتی و توسعهٔ اقتصادی وجود دارد- و نیز شرایط خاص گوناگون، دوره‌های تاریخی و فرهنگهای سیاسی هم توجه کند. *هالپرین* زمانی که نوشت "به باور ما همهٔ حکومتها شبیه همان تصویری هستند که ما در اینجا از حکومت ایالات متحده ترسیم کردیم" آینده را نمی‌دید[۳۵]. بیشتر ناظران نتیجه گرفته‌اند که هرچند نظام ایالات متحده به راستی در چنبرهٔ درگیریهای دیوانی گرفتار است (و به همین دلیل هم

نوشته‌های مربوط به سیاست دیوان‌سالارانه از آن کشور ریشه گرفته است)، در هیچ کشور دیگری شدت و کیفیت مسئله به پای آن کشور نمی‌رسد(۳۶). در واقع در برخی فرهنگهای دیگر عکس این مشکل مشاهده می‌شود مانند ژاپن که دغدغهٔ اصلی در آن کشور رسیدن به اجماع نظر ("رینگی سی"[1]) است یا در حد کمتری مانند دولتهای متمرکز فرانسه و انگلستان که ساختارشان نیروهای هماهنگی را در برابر نیروهای چندپارگی تقویت می‌کند. وانگهی، در بیشتر نظامها شبکه‌هایی غیررسمی وجود دارند که همهٔ وزارتخانه‌های ظاهراً جدا از هم را در بر می‌گیرند و به نخبگان نوعی احساس نیرومند همسویی / یا منافع مشترک می‌بخشند.

از این گذشته نباید دربارهٔ اهمیت مقامهای رسمی مبالغه کنیم. برخی از فاجعه‌های سیاست خارجی بیش از آن‌که با ناکامیهای عرصه تصمیم‌گیری- اعم از دیوان‌سالارانه یا غیر آن- ارتباط داشته باشند از نیروهای "ساختاری" تری چون سیاست جغرافیایی، درگیریهای ایدئولوژیک یا ترکیب‌بندی طبقات ناشی می‌شوند. همان‌گونه که *فرد هالیدی*[2] در مورد انقلاب ایران خاطرنشان ساخته است "حتی اگر در سیا و وزارت امورخارجه ده‌ها مقام مسلط به زبان فارسی وجود داشت یا اگر به شاه در اکتبر ۱۹۷۹ اجازهٔ ورود به ایالات متحده داده نمی‌شد این مشکلات کلی‌تر همچنان به جای خود باقی می‌ماند."(۳۷) خود مقامهای رسمی به طور طبیعی در خاطرات و مصاحبه‌های خود تمایل دارند مشکل منابع و هماهنگی را پررنگ جلوه دهند، ولی چه بسا با اتخاذ دیدگاهی متفاوت و به ویژه از منظر بلندمدت تاریخی، نگرانی‌های آنها زودگذر به نظر رسد.

کورتیس لومه[3] حتی پس از به توافق رسیدن طرفین بحران به شدت خواهان حملهٔ هوایی بودند به نحوی که *کندی*، رئیس‌جمهور آن کشور، برای تضمین کنترل خود بر سیر رویدادها ناچار بود به شدیدترین شکلی اقتدار خود را اعمال کند.

در دوره‌های عادی‌تر، همواره تخصیص بودجه چنان رقابتهای شدیدی میان وزارتخانه‌ها را موجب می‌شود که ممکن است به فدا شدن سیاست خارجی بینجامد. نمونهٔ این وضعیت اختلاف‌نظری بود که در اوایل دههٔ ۱۹۶۰ میان نیروی دریایی و نیروی هوایی بروز کرد و به لغو برنامهٔ موشک‌های اسکای بولت[4] به رغم پیشنهاد آن به انگلستان منجر شد(۳۹). غیر از ایالات

---

1. rinigi- sei
2. Fred Halliday
3. Curtis Lemay
4. Skybolt

متحده در دیگر کشورها نمونه‌های بسیاری از بروز سیاست دیوان‌سالارانه دست‌کم به شکل نامنظم وجود دارد. در اتحاد شوروی پس از سال ۱۹۷۸ وزارتخانهٔ تازه تأسیس اطلاعات بین‌الملل، رقیب تازه‌ای برای وزارت امورخارجه شد و گرومیکو به شدت از این گلایه داشت که در کشور تشکیلات موازی وجود دارد[۴۰]. معروف است که سرویس‌های مخفی اسراییل عوامل خود را در دفتر نخست‌وزیر آن کشور می‌کارند و جنگ نیروهای هم‌پیمان در افغانستان در اواخر سال ۲۰۰۱ موجب شد وزارت امورخارجهٔ ایتالیا با مقامهای محتاط‌تر وزارت دفاع دچار اختلاف نظر شوند[۴۱]. نمونهٔ دیگری که از برجستگی کمتری برخوردار است، تنشهای موجود درون دولت آلمان میان دفتر صدراعظم، وزارت امورخارجه (که اغلب خود را حذف شده می‌بیند) و وزارت اقتصاد آن کشور است- بانک مرکزی به شدت مستقل آن کشور در دوران ارج خویش که جای خود را دارد - گاه موضع آلمان در قبال آیندهٔ وحدت پول اروپا بسته به این‌که کدام نهاد به مطبوعات اطلاع رسانی کند به شدت تفاوت می‌کند.

بدین ترتیب هر دیوان‌سالاری احتمالاً هر اندازه هم که فرهنگ، مشوق همبستگی باشد تا حدّی که اجازهٔ نوعی تقسیم کار طبیعی میان وزارتخانه‌ها را بدهد به سیاست دیوان‌سالارانه *گرایش* خواهد داشت. در نظامهای پیچیده تقریباً همواره تصمیمات نتیجهٔ مصالحهٔ میان سازمانها و از همین‌رو- به معنای دقیق کلمه- نازل‌تر از تصمیم بهینه است. گواین‌که همان‌طور که در فصل آینده خواهیم دید کنترلها و موازنه‌های موجود، می‌تواند ارزشمند باشد.[۴۲] اگر اصولاً تصمیم‌گیری از لحاظ تأثیرگذاری در نتایج و فراهم ساختن امکان انتخاب میان خط‌مشی‌های مختلف اهمیتی داشته باشد رابطهٔ میان سیاستمداران و کارکنان‌شان نیز دارای اهمیت خواهد بود و باید نظریه‌ای که به پویشهای سیاسی میان آنها می‌پردازد جدی گرفت، ولی توجه به آن دسته از ویژگیهای دیوان‌سالاری هم که دقیقاً سیاسی نیست به همان اندازه اهمیت دارد.

اصل مسئله- فرآیند سازمانی

قلم زدن دربارهٔ دیوان‌سالاری، سنّتی طولانی دارد که به مدت‌ها پیش از اثر *آلیسون* باز می‌گردد. این دانشمندان از *وبر*، *میخلز*[1]، *اوستروگورسکی*[2] گرفته تا هربرت *سایمون*[3] و چستر

---

1. Michels
2. Ostrogorski
3. Herbert Simon

بارنرد[1] مجموعه تفکراتی مطرح کرده‌اند که آسیبهای زندگی سازمانی امروزی را روشن ساخته است.این نظریه‌های عمومی سازمان، نگاه خود را به ویژه بر روال عادی امور دیوانی و رسیدگی به اطلاعات متمرکز ساخته‌اند. آن‌چه در این نظریه‌ها دربارهٔ مسئله عقلانیت گفته شده است دارای اهمیت فراوان است و ما نیز در فصل بعد به آن خواهیم پرداخت، ولی موضوع مورد علاقهٔ ما در بخش حاضر این است که مقامهای رسمی چگونه از طریق حضور بی‌سروصدا ولی فراگیر خود به سیاستها شکل می‌دهند. همان‌گونه که *ریچارد بتس*[2] دربارهٔ قدرت ارتش گفته است "مسئله واقعی... نفوذ غیرمستقیم است و این‌که این نفوذ تا چه حد می‌تواند چارچوب داوری تصمیم‌گیران را محدود سازد."(۴۴) این تأثیرگذاری می‌تواند، مستقل از هرگونه سیاست دیوان‌سالارانه، دست‌کم به پنج طریق صورت گیرد:

• نظامهای اجرایی برای آن‌که بتوانند به شکل مؤثرتری با مسائل برخورد نمایند آنها را "به عوامل تجزیه می‌کنند". به دیگر سخن هر مسئله‌ای به اجزای تشکیل دهنده‌اش تجزیه و ذیل عناوین و نظامهایی طبقه‌بندی می‌شود که مناسب ساختارهای سازمانی از پیش موجود باشد هرچند ممکن است مناسب خود آن مسئله نباشد. این فرآیند تا حدودی عقلانی و تا حدودی نیز تاریخی است و با نگاه راهبردی به کلیّت مسئله تضاد دارد. اگر نظام اجرایی نظام با کفایتی باشد با مسئله به خوبی برخورد خواهد کرد ولی عکس این حالت نیز امکان‌پذیر است. برای نمونه، دیپلماسی ایالات متحده در باب حقوق دریاها در اواخر دههٔ ۱۹۷۰ و اوایل دههٔ ۱۹۸۰ با این واقعیت دچار مشکل شد که "دفتر اقیانوسها و محیط زیست بین‌المللی واحد عملی" در وزارت امورخارجهٔ آن کشور به شکل آشکاری بی‌کفایت بود(۴۵). اگر این دفتر قوی‌تر عمل می‌کرد مسلماً ایالات متحده نقش مبتکرانه‌تر و شاید سازنده‌تری در گفتگوهای مربوط به معاهدهٔ حقوق دریاها ایفا می‌کرد. حتی در مواردی که دانش و اطلاعات مسئله اصلی نیست تجزیه کردن امور به عوامل جزء می‌تواند مشکلات حادی ایجاد کند. سازمان سیا از سال ۱۹۸۴ اطلاعات مهمی دربارهٔ ذخایر گاز اعصاب عراق داشت ولی با کوتاهی این سازمان، سربازان آمریکایی که مخازن موجود در خمیسیه[3] را در سال ۱۹۹۱ منفجر کردند هشدارهای لازم را دربارهٔ امکان آلوده شدن به عوامل سمی دریافت نکرده بودند.(۴۶)

---

1. Chester Barnard
2. Richard Betts
3. Khamisiyah

• دیوان‌سالاریها بدون "آیینهای عملیاتی استاندارد"[1] (مفهومی کلیدی در کتاب *گوهر تصمیم‌گیری*[2] *آلیسون*) نمی‌توانند به کار بپردازند. به دیگر سخن، این سازمانها نیازمند قواعدی رسمی و تقریباً همواره مکتوبی هستند که افراد در زیرپاگذاشتن آنها بسیار بی‌میل باشند. ابتکارات شخصی دقیقاً از آن‌رو سرکوب می‌گردد که *نظام* به چشم سرچشمهٔ کارایی نگریسته می‌شود. این قواعد معمولاً فقط بر اثر فشار ناشی از یک فاجعهٔ قبلی تغییر می‌یابند. برای نمونه، پدافندهای هوایی شرق اتحاد شوروی از آن‌رو در ۱۹۸۳ بدون مراجعهٔ شایسته به مسکو هواپیمای مسافربر KAL007 را ساقط کردند که با تهدید به از دست دادن شغل (و احتمالاً جان) شان به آنها دستور داده شده بود، اجازهٔ تجاوزات دشمن به حریم هوایی کشورشان را ندهند که می‌توانست یک حملهٔ موشکی باشد.(٤٧) "اطاعت از دستورها" از ابتکار به خرج دادن و اقدام براساس گریز اندیشی و حل مسئله به کمک حس ششم ساده‌تر بود. شاید شبیه همین مسئله باعث شد که ناو جنگی وینسنس ایالات متحده در ۱۹۸۸ هواپیمای ایرباس خطوط هوایی ایران را سرنگون سازد و جان همهٔ مسافران و خدمهٔ آن را بگیرد.* گاه گفته شده که نمونه‌های مشهورتر "آیینهای عملیاتی استاندارد" عواقب جدی‌تری به بار آورده است؛ شاید نیاز اتریش در سال ۱۹۱٤ به برداشت محصول پیش از فراخواندن نیروهای ذخیره برای جنگ، همراه با طرح *اشلیفن*[3] آلمان که مقرر می‌داشت در صورت شروع جنگ با فرانسه قطعاً بلژیک اشغال می‌شود سبب شده باشد که یک درگیری محدود به فاجعه‌ای تبدیل گردد که دامن کل قارهٔ اروپا را گرفت(٤٨). هرجا انعطاف‌پذیری بیشتری وجود داشته باشد دست‌کم طرحهای احتیاطی بیشتری ریخته و مجال بیشتری برای مانور سیاسی در نظر گرفته می‌شود.

• یکی دیگر از قوانین آهنین دیوان‌سالاریها، محافظه‌کاری است. حتی در صورت وجود صلاحیتهای اساسی هم، تصمیم‌گیران اغلب دست به اقدامی در جهت تغییر نظم موجود امور نمی‌زنند. بر همین اساس، با این‌که اتحادیه اروپا به روشنی حتی از به مصرف رساندن بودجهٔ

---

1. Standard operating procedures (SOPs)

2. Essence of Decision

*. جنایت نظامیان آمریکایی در تجاوز به آبهای تحت حاکمیت ایران در خلیج فارس و افشاء اسناد تعمّد آنها در حمله به هواپیمای مسافری ایران و شهادت حدود ۳۰۰ نفر از اتباع کشورمان را نمی‌توان با این قبیل حدس و گمانها توجیه کرد. (مترجم)

3. Schlieffen Plan

تخصیص یافته نیز ناتوان بود اجرای سیاست توسعه آن همچنان در سراسر دهۀ ۱۹۹۰ بدون انجام دادن هیچ گونه اصلاحاتی ادامه یافت.(۴۹) هر جا هم انتظار مشکلاتی برود تغییر- به صورت بازآموزی یا اجرای سیاستهای تازه‌ای برای جذب نیرو- به دهه‌ها زمان نیاز دارد. در ایتالیا سالها پیش از اعلام تمهیدات سال ۱۹۹۸ که روند آهستۀ نوسازی را به جریان انداخت "ترکهای جوان" در وزارت امورخارجۀ ایتالیا خواستار انجام شدن اصلاحاتی شده بودند.(۵۰) در رفتارهای عملی سیاست خارجی معمولاً محافظه‌کاری به قول *آلیسون* سیمای "بیزاری از مخاطره‌جویی" و اطمینان‌یابی مفرط به خود می‌گیرد. به دیگر سخن، دیوان‌سالاری چون نمی‌خواهد از آنان به عنوان افرادی که در کار خود شکست خورده‌اند یاد شود، معمولاً به همان چیزی می‌چسبند که می‌دانند در گذشته نتیجه داده است و با پناه بردن به روشی که ایمن‌تر است از خود احتیاط بسیاری نشان می‌دهند. آنان اغلب کار خود را پرهیز از ابتکارات نامتعارف و سینه‌زدن زیر علم سیاستمداران می‌دانند. مسلماً بهتر است که ته و توی همه چیز را در آوریم و دست به مخاطره‌جوییهای احمقانه به ویژه با جان و مال دیگران نزنیم. همان‌طور که نیروهای مسلح فرانسه با چسبیدن به خط ماژینو[1] در سال ۱۹۴۰ و کل دیوان‌سالاریهای کمونیست اتحاد جماهیر شوروی و اروپای شرقی در ۱۹۸۹ دریافتند، عدم پذیرش به موقع تغییرات نیز ممکن است خطایی مرگبار باشد(۵۱). *مارگارت تاچر* "وزارت امورخارجه را که در آن مصالحه و مذاکره فی‌نفسه هدف به شمار می‌رفت" و حتی بیش از آن، وزیرانی که نمی‌توانستند خود را از "افسون" آن رها سازند کوچک می‌شمرد.(۵۲)

• بارزترین ویژگی دیوان‌سالاری در اذهان مردم- که البته برداشت بی‌پایه‌ای هم نیست- کوته‌فکری است. بیشتر شهروندان دولت خودشان را با کابوس‌های اداری در صفهای طولانی ایستادن، کاغذبازی‌های غیرضروری، و رفتارهای "رئیس‌مآبانه" یکی می‌دانند. در عرصۀ امورخارجی به دلیل مشکلات اخذ روایداد، عبور از کنترلهای مرزی و دریافت کمکهای کنسولی (با این‌که دو مورد اول در واقع جزء مسئولیت‌های وزارت خارجه نیست) تصویر موجود تصویر ناخوشایندی است. در پشت صحنه گاه واقعیت به راستی با این کلیشه همخوانی دارد. تردید مقامهای انگلیسی که از پذیرش شواهد موجود دربارۀ نسل‌کشی یهودیان سرباز می‌زدند، تقریباً

1. Maginot

مانند بهت‌زدگی محض بسیاری از کسانی که در خدمت رژیم جدایی‌نژادی آفریقای جنوبی بودند، تکان دهنده بود.* متأسفانه عبارت "من فقط وظیفه‌امورخارجه را انجام داده‌ام"- تعریف یک دیوان‌سالار قابل اعتماد- با فقدان خلاقیت و رأفت بشری مترادف شده است.(۵۳)

• سرانجام این‌که، بررسی مقایسه‌ای سازمان‌ها معمولاً گرایش ذاتی دیوان‌سالاری به توسعه در صورت عدم کنترل قاطعانهٔ آن را برجسته می‌سازد. این عارضه را می‌توان نوعی elephantiasis هم نامید. به گفتهٔ "کیسینجر" دستگاههای وسیع دیوانی پس از برآوردن، نیروی محرکه و منافع مسلّمی خاص خود پیدا می‌کنند.(۵٤)

مشکلات هماهنگی به ویژه با توجه به گسترش مستمر مناسبات خارجی و بار کمرشکن اطلاعات که در نیمه دوم سده بیستم مشهود است یکی دو تا نیست. مشکلات صرفاً فنی بایگانی، نسخه برداری و مدیریت کارکنان در بزرگترین نظامها موانعی غلبه‌ناپذیر در برابر کارایی ایجاد می‌کند. فناوری اطلاعات صرفاً حجم تعاملات را بالا برده است و این در حالی است که لزوم به رمز درآوردن اطلاعات و دیگر مشکلات مربوط به ایمنی ارتباطات از دیگر عواملی است که بزرگی و پیچیدگی سازمانها را تا حدودی به یک نقطه ضعف تبدیل می‌کند. همچنین خصوصی‌سازی هم از بزرگی و بی‌قوارگی دیوان‌سالاری نمی‌کاهد. با این‌کار برخی اندیشه‌ها دربارهٔ سپردن کارهای سفارتخانه‌ها (مانند برخی زندانها) به پیمانکاران مطرح شده است، ولی در واقع نمی‌توان انتظار داشت پیمانکاران خصوصی بتوانند در خارج و اغلب در مذاکرات بسیار سیاسی، نمایندهٔ کل جامعه باشند. چه در کشوری متمرکز مانند چین یا در نظامی فدرال چون آلمان، ادارهٔ مناسبات خارجی کاری پیچیده است و به همان نسبت افزایش شمار دولتها، سازمانهای بین‌المللی و تعاملات خصوصی که فرآیند سیاست خارجی دست‌کم باید پیگیر آنها باشد و احتمالاً با آنها ارتباط برقرار کند برحجم این کار پیچیده می‌افزاید. این در نهایت ممکن است پیامدهای شرعی داشته باشد؛ گفته می‌شود سازمان سیا پیشاپیش در سال ۱۹۸۱ هشدارهایی دربارهٔ طرح ترور *سادات*، رئیس‌جمهور مصر، دریافت کرده است، ولی به دلیل انبوه اطلاعاتی که باید پردازش می‌شد تا پس از کشته شدن وی کسی این هشدارها را نخوانده بود.

---

*. جدای از بی‌پایه دانستن قضاوت انجام شده، تردید مقامهای انگلیسی در واقعی بودن نسل‌کشی یهودیان، واقعیتی قابل توجه است. (مترجم)

سیاستمداران و کارکنان: آیا می‌توان این دو را از هم جدا دانست؟

با توجه به نظریهٔ مسئولیت کارمندان اداری و اطاعت آنان از سیاستمداران منتخب و در عین حال با توجه به این واقعیت آشکار که تخصصهای کارشناسی، جزئیات و استمرار موجودیت از ویژگیهای انحصاری کارمندان اداری است به ناگزیر این پرسش مطرح می‌شود که آیا کار دنیا وارونه نشده است و کارمندان، سیاستمداران را کنترل نمی‌کنند. نظریهٔ سیاست دیوان‌سالارانه و نتایج تجربی آن به شکل کاملاً متقاعد کننده‌ای نشان داده است در برخی شرایط، یک سازمان اداری ممکن است به راستی طرز فکری خاص خود داشته باشد. برای نمونه، مداخله در روند توسعه و آماد تسلیحات برای سیاستمداران بسیار دشوار است،[۵۵] اما با توجه به ضعفهای آشکار این رویکرد باید پرسید آیا در شرایط پیچیدهٔ سیاستگذاری خارجی در دوران ما، اصلاً می‌توان این دو را از هم جدا ساخت. آمریکاییان عبارت "مقام رسمی" را هم در مورد سیاستمداران و هم در مورد دیوان‌سالاران به کار می‌برند و این هر دو دسته افراد را جزء مستخدمان عمومی مسئول می‌دانند؛ در نتیجه ساده‌لوحانه است اگر مجریان حرفه‌ای را غیرسیاسی بدانیم. از این گذشته، پدیدهٔ بالا دیگر خاص ایالات متحده نیست. دو دولت قبلی انگلستان معمولاً بادیدهٔ تردید به مفهوم توصیه بیطرفانهٔ کارکنان بلند پایهٔ اداری نگریسته‌اند و به همین دلیل برخی از این کارکنان را عوض کرده‌اند. دولت *ماندلا* در آفریقای جنوبی هم در عین حال که می‌دانست نرنجاندن کارمندان سفیدپوست موجود تا چه حد اهمیت دارد، ولی به دلایل قابل درکی مشتاق بود مقامهای عالی وزارت امورخارجه و دیگر وزارتخانه‌ها را به سیاه‌پوستان واگذارد.

این نمونهٔ آرمانی که به موجب آن دیوان‌سالاری برای سیاستمدارانی که می‌آیند و می‌روند نوعی "دستگاه حکمرانی همیشگی" فراهم می‌سازند و در عین حال امر سیاستگذاری را به نمایندگان مشروع مردم وامی‌گذارند به هیچ وجه از بین نرفته است و در واقع دلایل هنجاری نیرومندی برای الهام گرفتن از آن وجود دارد. با این حال بیهوده است اگر وانمود کنیم دیوان‌سالاران سیاستگذاری نمی‌کنند. اختیارات تشخیصی که دربارهٔ مرحلهٔ حیاتی اجرای سیاستها دارند و نیز تأثیر آنها در این مرحله قابل ملاحظه نیست[۵۶]. انگیزهٔ همهٔ واکنشهایی که در برابر بررسیهای خشک دههٔ ۱۹۶۰ دربارهٔ بخش اداری عمومی صورت گرفت، نشان دادن تصویری کل‌نگر و یکپارچه از "فرآیند سیاستگذاری" بود. در چارچوب سیاست خارجی، *راجر*

هیلزمن[1] در مقام یک پژوهشگر و مرد عمل نمونه، مدلی از دوایر متحدالمرکز ارائه کرده است. ورود انواع گوناگون "مراکز قدرت" را می‌پذیرد که گاه با هم رقابت و گاه نیز با هم تداخل دارند و پیوسته می‌کوشند براساس ارزشهای مشترک به اتفاق نظر دست یابند. در این فرآیند برخی افراد، هم از سیاستمداران و هم از مقامهای اجرایی به کانون تصمیم‌گیری نهایی نزدیکتر از دیگرانی هستند که با فواصل متفاوت برگرد این گروه درونی در گردشند.(۵۷)

همان‌گونه که *هیلزمن* خاطرنشان ساخته است "سیاستگذاری به راستی سیاست است" و دیوان‌سالارانی که مسئول گرفتن مهم‌ترین تصمیمات سیاست خارجی هستند چه خود متوجه باشند یا نباشند موجوداتی سیاسی به شمار می‌روند. اینان از عناصر کلیدی گروه نخبهٔ اداره کنندهٔ سیاست خارجی هستند که البته هر روز بیش از پیش از جانب جامعه‌ای ملی زیر فشار قرار می‌گیرند که نمایندگی آن را بر عهده دارند ولی از نزدیک با آن در تماس نیستند. چند دستگی دیدگاهها و منافع درون این گروه نخبه اهمیت فراوانی دارد ولی نباید این چند دستگی را با انواع عمیق‌تر سیاست اشتباه گرفت که از برخورد میان نظامهای ارزشی متفاوت و منافع اجتماعی گوناگون بروز می‌کند. دامنه و عمق این اختلافات تقریباً همواره از چنددستگی ظاهری درون گروه نخبه سیاست خارجی، خواه میان دیوان‌سالاری و سیاستمداران یا (به احتمال قوی‌تر) میان وزارتخانه‌های مختلف در هر دو سطح اقدام، فراتر می‌رود. از این نظر، سیاستمداران و دیوان‌سالاری به شکل موزونی با هم حرکت می‌کنند. حیوانات مختلف گهگاه به هم می پرند ولی مشکل واقعی توانایی کل مجموعه برای دست یافتن به اشتهاآورترین استخوانهاست. همان‌گونه که در قسمت سوم خواهیم دید آنان که از حلقهٔ درونی کنار گذاشته شده‌اند هنوز هم به دشواری می‌توانند در فرآیند تعیین خط‌مشی‌ها در عرصهٔ سیاست خارجی مشارکت جویند، هرچند این محرومیت اغلب نتایج دلخراشی برای آنها به بار می‌آورد. از جنبهٔ رابطه علت و معلولی، هم سیاستمداران و هم کارکنان اداری در کنشگری در عرصهٔ سیاست خارجی سهم دارند، ولی از منظر مردم‌سالاری، آنان فقط گاه و بیگاه و به شکل مبهم، کارگزار مردم به شمار می‌روند.

1. Roger Hilsman

فصل پنجم

عقلانیت در سیاست خارجی

عقلانیت[1] از محوری‌ترین و دشوارترین مسائل در تمامی علوم اجتماعی است که در سدهٔ بیستم به شکل آشکار در بررسی سیاست مطرح شده است. هرگونه تلاش برای شناخت یا تجویز کنش در گرو منظور داشتن این مفهوم است؛ زیرا عقلانیت نمایانگر نوعی نمونهٔ آرمانی برای تصمیم‌گیری فردی و جمعی هر دو است. در واقع، به نظر می‌رسد که نفس اندیشهٔ "تصمیم‌گیری" و "سیاستگذاری" مفهوم نوینی است که به طرز ماندگار و زایل نشدنی با تلاش برای اعمال کنترل عقلانی بر رویدادها- تباین با قائل بودن به سرنوشت، مشیت الهی، شانس یا قدرت دلخواه رقم زدن سرنوشت خویش- در پیوند است. با این حال، بلافاصله این مناقشه مطرح می‌شود که انسانها چه اندازه توانایی رفتار عقلانی دارند، در وهلهٔ نخست عقلانیت چه تعریفی دارد و آیا آن‌چه رفتار عقلانی می‌انگاریم اصولاً مطلوب هم هست یا نه. این پرسشها و دیگر تردیدها موجب به پا شدن بحثهای پرشوری از جمله میان حرفهٔ اقتصاد که در آن اندیشهٔ عقلانیت بی‌گمان اهمیتی محوری داشته و دیگر دانشمندان علوم اجتماعی شده است که بسیاری از آنان این مفهوم را قید و بندی دست و پاگیر بر تنّوع سرشار انگیزه‌ها و تعاملات بشری می‌دانند و معتقدند این مفهوم بیش از آن حدی که امکان‌پذیر یا مطلوب است قائل به

---

1. rationality

محاسبات (غالباً کمّی) در کار رقم زدن آینده است. در حال حاضر این بحث دامن علوم سیاسی را هم گرفته که در آن رویکردهای گزینش عقلانی[1] با همهٔ پیشرفتهای قابل ملاحظه‌ای که داشته با مقاومت سرسختانهٔ کسانی روبه‌رو شده است که بر این باور نیستند ریاست را به بهترین نحو می‌توان برحسب تعاملات میان افراد خودپرستی تبیین کرد که پیوسته سرگرم برآورد میزان تحقّق ترجیحات خویش با حصول نتایج مشخص- و در یک کلام تبیین سیاست براساس نظریهٔ بازیها و روایتهای مختلف آن- هستند.(۱)

عقلانیت در سیاستگذاری

در مبحث روابط بین‌الملل نیز همین مسائل مطرح است، ولی گذشته از آن، برخی پیچیدگیهای بسیار ویژه نیز وجود دارد؛(۲) نخست، "مدل بازیگر عقلانی"[2] که *گراهام آلیسون* آن را نقطهٔ مقابل رویکرد سیاست دیوان‌سالارانهٔ خویش می‌دانست اغلب با واقع‌گرایی آمیخته شده که طی تاریخ شیوهٔ مسلط اندیشه‌ورزی در باب سیاست خارجی بوده است. در واقع، این دو به لحاظ منطقی با هم فرق دارند؛ واقع‌گرایی، امنیت ملی را برترین معیار برای تصمیم‌گیران دولتی می‌داند حال آن که رویکرد "بازیگر عقلانی" اساساً دولت را تصمیم‌گیرنده‌ای تکبافت می‌انگارد- البته مشخص نمی‌سازد این بازیگران تکبافت در سیاست خارجی خود چه نوع معیارهایی به کار می‌گیرند. همچنین بسیاری این اندیشه را بر نمی‌تابند که واقع‌گرایی براساس فرآیندهای عقلانی عمل می‌کند. دوم اینکه، "عقل باوری"[3] در روابط بین‌الملل یکی دیگر از اسامی رویکرد اصلی جایگزین واقع‌گرایی برای تبیین سیاست بین‌الملل است. براساس این رویکرد که اغلب، "مکتب گروسیوس[4]" و گاه نیز "لیبرالیسم "خوانده می‌شود دولت‌ها غالباً همکاری را بر درگیری ترجیح می‌دهند و در واقع از پیش، "نوعی جامعهٔ دولتها[5]" را تشکیل داده‌اند.(۳) این نیز با کاربست اندیشهٔ عقلانیت برای تبیین آیینهای تصمیم‌گیری تفاوت دارد و

---

1. rational choice
2. rational actor model
3. rationalism
4. Grotianism
5. neo- liberal institutionalism

سرانجام این‌که در مواردی هم که مفروضات گزینش عقلانی مثلاً از طریق نوواقع‌گرایی و نهادگرایی نولیبرال سبب پیشرفتهایی در روابط بین‌الملل شده فقط چنان که قابل پیش‌بینی بوده با مقاومت سنّت‌گرایان و تاریخ باوران روبه‌رو شده است، البتّه گروه نسبتاً مشخصی از مخالفان که معمولاً "سازه‌گرا"[1] خوانده می‌شوند و معتقدند منافع، ترجیحات و ارزشها را نمی‌توان مسلّم انگاشت به مخالفت با آن برخاسته است(٤). از نظر این عده، منافع، ترجیحات و ارزشها بسیار متنوعند و پیوستاری از عوامل شخصی، درون کشوری و بین‌المللی به آنها شکل می‌بخشد. در واقع از این دیدگاه، هدف اصلی تحلیل سیاست خارجی وارسی "پرسشهای عمیق‌تری است که دربارهٔ شکل‌گیری هویتها و نیروهای ساختاری در سطح داخلی وجود دارد".(٥) در این تقابل سنّت‌گرایان و سازه‌گرایان مایه‌ای از اختلافات نظر ایالات متحده و اروپا وجود دارد، ولی باز به ما نمی‌گوید چگونه ممکن است سیاستگذاری خارجی فرآیندی عقلانی باشد یا نباشد. این تفاوت به همراه دیگر تفاوتهای بر شمرده شده در این بند را از آن رو مطرح ساختیم که سردرگمی‌های اساسی را که طبق عادت با بحث عقلانیت و سیاست خارجی همراه است از میان برداریم.

پس از برطرف سازی این سردرگمی‌ها ولی پیش از پرداختن به بحث گوهری، مسئله تعریف مطرح است، اما در این مورد با توجه به پیوستار گسترده مشکلات و امکاناتی که اصطلاح عقلانیت پیش می‌آورد نمی‌توان تعاریف را از بحث عمل سیاستگذاری جدا ساخت. در ادامه پیش از مشخص ساختن معنای ملموس عقلانیت در سیاست خارجی با استناد خاص به پیوستار محدودیتهای مطرح برای عقلانیت که در حال حاضر به شکل گسترده در متون خاص این موضوع بررسی شده است، چهار تقابل بنیادین- میان عقلانیت شکلی و گوهری و عقلانیت فردی و جمعی، میان کارایی و مردم‌سالاری و میان عقلانیت هنجاری و اثباتی- را مطرح خواهیم ساخت. هرچند ممکن است در پایان این بحث چنین به نظر رسد که هرگونه روشن اندیشی در سیاست خارجی احتمالاً بیشتر به طور تصادفی صورت می‌گیرد تا به شکل برنامه‌ریزی شده ولی هدف اساسی نشان دادن این حقیقت است که به رغم موانع عمده‌ای که محیط پیچیده، نامعین و به شدت سیاسی پیش می‌آورد باز امکان کنشگری مسئولانه وجود دارد.

1. Constructivits

عقلانیت شکلی و عقلانیت گوهری

نخستین کسی که رسماً میان عقلانیت شکلی[1] و عقلانیت گوهری[2] تمایز گذاشت هربرت *سایمون* بود، گو این‌که در نوشته‌های *ماکس وبر* و به شکل تلویحی‌تر در آثار *آدام اسمیت* و *جان استوارت میل* هم نشانه‌هایی از آن وجود داشت(۶). تفاوت میان این دو نوع عقلانیت را می‌توان در قالب تمایز عقلانی بودن فرآیند[3] و عقلانی بودن نتیجه[4] نیز بیان کرد(۷). زمانی می‌توان از عقلانیت شکلی سخن گفت که یک بازیگر برای پیدا کردن قدرت دستیابی به اهدافی که از پیش در ذهن دارد به نوعی فرآیند اسلوب‌مند از جمله استدلال متوسل می‌شود. در این‌جا تکیه روی مشخص ساختن بهترین وسیله برای بهینه ساختن هر ارزش مشخص- یا به بیان واقع‌بینانه‌تر بر پرهیز از شیوه‌های رفتاری که احتمالاً ویرانگر به نظر می‌رسد- است. برعکس، عقلانیت گوهری به ما می‌گوید با توجه به اهداف مشخص شده چه نتیجه‌ای "درست" است. برای نمونه، می‌توان گفت برای روسیه در شرایط اقتصادی نومید کنندهٔ سال ۱۹۹۸ "تنها" راه عقلانی کمک خواستن از صندوق بین‌المللی پول بوده است؛ شاید راهبردهای دیگری هم امکان‌پذیر بوده باشد، ولی این راهبردها "غیرعقلانی" بوده است؛ درست همان‌طور که چکسلواکی هم در اکتبر ۱۹۳۸ به رغم از دست دادن پشتیبانی انگلستان و فرانسه در کنفرانس مونیخ می‌توانست در برابر *هیتلر* به مقاومت برخیزد، ولی چنین کاری برایش عقلانی نبود. اشکال این گونه گزاره‌ها این است که به زحمت می‌توان آنها را از گزاره‌های هنجاری تمییز داد و بیشتر ناظران با فروتنی بیشتری قائل به وجود پیوندی میان عقلانیت شکلی و گوهری هستند؛ بدین صورت که اولی را شرط لازم ولی نه کافی حصول دومی می‌دانند و معتقدند برای برقراری این رابطه به نوعی "عقلانیت اقدام[5]" نیاز است؛ یعنی پیش از حصول نتیجهٔ رضایت‌بخش باید گردآوری اطلاعات مناسب و شیوه‌های تصمیم‌گیری در سیمای کنش و اقدام ترجمان یابد(۸). بیشتر تحلیلهای سیاست خارجی به دلیل بی‌توجهی به این تمایزات اساسی

1. procedural rationality
2. substantive rationality
3. process rationality
4. out come rationality
5. action rationality

دچار آشفتگی هستند. ممکن است نتیجه‌ای عقلانی به نظر رسد ولی به شکل غیرمنتظره و پیش‌بینی نشده‌ای از طریق غیرعقلانی حاصل شده باشد؛ ممکن است آیینهای شکلی در نهایت دقت و وسواس، عقلانی باشند، ولی در عین حال به دلیل معیوب بودن اساسی تصوری که از رقیب داریم بی‌فایده باشند. سیاستگذاران آمریکایی در اواخر دهۀ ۱۹۶۰ در حالی که از آخرین فنون تحلیل سیاستها (و البته از انبوهی از جنگ انزارها) بهره می‌جستند نمی‌توانستند بفهمند چرا در جنگ ویتنام شکست خوردند.(۹)

عقلانیت فردی[1] و عقلانیت جمعی[2]

مسئله دیگر این است که در کجا باید عقلانیت را سراغ گرفت؛ آیا واحدی که رفتارش را زیر ذره‌بین می‌گذاریم فرد است یا گروه؟ و اگر گروه است کدام گروه؟ قطعاً پاسخ پرسش بالا این است که چون فرد سرچشمۀ نهایی رفتار عمومی است عقلانیت نیز با خرد آغاز می‌شود، ولی باید به گروه نیز تعمیم یابد و از همین جاست که مسئله سطوح تحلیل[3] مطرح می‌شود.(۱۰) از این جهت، عقلانیت مظهر مشکل کلی کنشگری و سیاست خارجی است؛ کنشگرانی که تصمیمات را می‌گیرند و اقدامات را انجام می‌دهند چه کسی یا کسانی هستند؟ باید فرض را بر آن گذاشت که همۀ افراد ذیدخیل اعم از سیاستمداران و دیوان‌سالاری با این معما روبه‌رو هستند که چگونه هم از نظر منافع شخصی و هم از لحاظ مسئولیت (نقشها و دلایل) حرفه‌ای به شکل عقلانی عمل کنند، اما احتمالاً فقط در مواردی پیگیری آنان در منافع صرفاً شخصی برای بحث فعلی ما اهمیت خواهد داشت که از چنان مقام بالایی برخوردار باشند که بتوانند به تشخیص خود عمل کنند و در سیاستها تأثیر گذارند. مسئله مهم‌تر، عقلانیت جمعی است. دولت یا یک واحد دیگر که جای خودش را دارد، آیا یک گروه تصمیم‌گیری می‌تواند به محاسبات عقلانی یا غیرعقلانی مبادرت ورزد؟ هدف از فصل حاضر، یافتن برخی پاسخها برای این پرسش است، ولی عجالتاً همین اندازه کافی است بگوییم حوزۀ تحلیل سیاست خارجی بر پژوهشهایی پاگرفته است که در تصور سیاستگذاری به دست یک بازیگر جمعی تکبافت

1. individual rationality
2. collective rationality
3. levels of analysis

تردیدهایی ایجاد کردند. نظریه سیاست دیوان‌سالارانه، نظریهٔ سیاست داخلی و نظریهٔ برداشتهای ضدونقیض، همگی حکایت از این دارند که یک دولت بسیار دشوار می‌تواند ترجیحات متعدد و متنّوع انسانهایی که "کنشگران" آن را تشکیل می‌دهند در قالب مجموعهٔ واحدی از ترجیحات همساز گردآورد.(۱۱) وانگهی، مشکلات ذاتی هرگونه کنش جمعی، در روابط بین‌الملل به دلیل وجود سطوح چند گانهٔ هماهنگی و تصمیم‌گیری- داخلی، ملی، درون حکومتی، منطقه‌ای، بین‌المللی و فراملی- فزونی می‌گیرد. اگر یک شرکت اقتصادی، جمعی است که همیشه با منافع کارکنان خود هماهنگ نیست دست کم اهداف نسبتاً محدودی چون سود، رشد، انسجام و مانند آن دارد، اما اهداف سیاستگذاران خارجی متعدد و پیچیده است و شرکت کنندگان بسیاری که در روند تصمیم‌گیری مشارکت دارند برداشتهای گوناگون و متعددی دربارهٔ آنها دارند. مسلماً شناخت جایگاه عقلانیت در این بستر کار دشواری است.(۱۲)

کارایی و مردم‌سالاری

در دولت‌های قانونمدار امروزی همواره میان مقتضیات کارایی[1] و مقتضیات مردم‌سالاری تعارضی وجود دارد. گاه ممکن است این تصور وجود داشته باشد که با پاسخ دادن به خواست مردم یا صرفاً هدر دادن زمان برای مشورت کردن با آنان امنیت دولت و گاه صرفاً سیاستهای جاافتادهٔ آن به خطر می‌افتد. این همان استدلالی بود که *فرانکلین روزولت* به هنگام در پیش گرفتن همه گونه تدابیر ممکن برای کمک به انگلستان محاصره شد، به رغم مخالفت کنگرهٔ ایالات متحده در ذهن داشت.(۱۳) کارایی به معنی توانایی دستیابی به اهداف خود، رابطهٔ نزدیکی با عقلانیت دارد زیرا بیشتر مردم عقلانیت شکلی- یا توانایی برقراری رابطهٔ هوشمندانه میان اهداف و وسایل- را پیش شرط کارایی می‌دانند. اما مردم‌سالاری مجموعهٔ متفاوتی از ارزشها را مطرح می‌سازد که نمی‌توان انکارشان کرد. روشن است که پیگیری عقلانی کارایی می‌تواند به لزوم پیروی از ارزشهای مردم‌سالارانه لطمه زند یا دست‌کم با پیگیری یکی، از دنبال کردن دیگری باز بمانیم. در واقع یکی از استدلالهای جاافتادهٔ مطرح در متون روابط بین‌الملل این است که دولتهای مردم‌سالار در برخورد با دولتهای خودکامه دست‌شان بسته است و باید

1. efficiency

آگاهانه بکوشند دچار چنددستگی نشوند. از آن‌سو، برخی معتقدند مباحثات مردم‌سالارانه در بلند مدت به سیاست خارجی نیرومندتر و مؤثرتری می‌انجامد.[۱۴] احتمالاً عاقلانه‌تر آن است که نخست، لزوم مشروعیت مردم‌سالارانه را در تعریفی که از کارایی و عقلانیت داریم بگنجانیم. به دیگر سخن، سیاستها فقط در صورتی کارا خواهند بود که اهداف کلی همهٔ مردم را بین‌المللی برآورده سازند و پشتیبانی آنها را جلب کنند. به همین سان، (مسلماً در یک جامعهٔ مردم‌سالار ولی احتمالاً در هر جامعه‌ای) سیاستی که عامل مشروعیت را "در نظر نگیرد" نمی‌توان چه از لحاظ شکلی و چه از نظر گوهری عقلانی دانست. موضوع کلی ما در کتاب حاضر همین است، البته همان‌گونه که خواهیم دید عبارت "در نظر گرفتن" مسائل بزرگ بسیاری را مصادره به مطلوب می‌کند.

عقلانیت هنجاری[۱] و عقلانیت اثباتی[۲]

پیش از این دیدم که عقلانیت گوهری را به دشواری می‌توان از بحث ارزشها تمییز داد و نمی‌توان انکار کرد که خود مفهوم عقلانیت حامل نگرش خاص و قابل مناقشه‌ای دربارهٔ جهان است. چون این نگرش از نوگرایی منتج شده است فقط معدودی قدرت کناره‌گیری از آن را دارند ولی مسلماً این نگرش به خاطر تکیه بر انتخابهای انعطاف‌پذیر میان گزینه‌هایی که می‌توان آنها را برحسب میزان نقش‌شان در "بهینه‌سازی" ترجیحات مرتبه‌بندی کرد کاملاً با جوامعی چون ژاپن یا مصر که دارای چارچوبهای مذهبی و تاریخی بسیار متفاوتی هستند بیگانه است[۱۵]. این گفته بدان معناست که رفتار عقلانی در انحصار غرب است زیرا عقلانیت شکلی آن چنان که به نظر می‌رسد عالمگیر و بدیهی نیست. حتی در خود غرب هم جای فراوانی برای اختلاف نظر مشروع بر سر میزان مطلوب بودن شیوه‌های عقلانی تصمیم‌گیری و شدت خطری وجود دارد که ممکن است غفلت از اصل عقلانیت به بار آورد. همان‌گونه که در ادامه خواهیم دید بسیاری پای‌بندی مفرط به گردآوری اطلاعات و سبک و سنگین کردن شقوق مختلف را زیان‌بار می‌دانند و ترجیح می‌دهند بر داشته‌هایی چون شهود، رهبری یا "علم‌گرایی" تکیه کنند. در حالت نهایی ممکن است در مواقعی تصمیم‌گیران مایل به توسل به "عقلانیت و نابخردی"

1. normative rationality
2. positive rationality

باشند به این معنی که برای بازداشتن رقیب از تحلیل نظراتش وی را متقاعد سازند که خودشان رفتاری غیرعقلانی دارند.[۱٦]

یکی از مزایای اندیشه عقلانیت این است که هرچند امروزه فقط معدودی آن را توصیف رسایی برای روش عملی تصمیم‌گیری می‌دانند، ولی نگرش روشن و جذّابی از این‌که تصمیمات به ویژه از نظر شکلی چگونه باید گرفته شوند به دست می‌دهد. این "هست" و "باید" به روشنی از هم تفکیک شده‌اند به گونه‌ای که اگر "باید" جذّابیتی نداشته باشد به روشنی بتوان آن را مردود شمرد یا اصلاح کرد، اما در مورد برخی از مدلهایی که برای بهبود عقلانیت کلاسیک مطرح شده‌اند چنین چیزی نمی‌توان گفت. این مدلها در جریان نشان دادن تصویر بهتری از آن‌چه در تصمیم‌گیریهای واقعی رخ می‌دهد تمایز میدان توصیف و تجویز را به هم می‌زنند و در واقع گاه بدون آن‌که ما را متوجه سازند تجویز را به جای توصیف قالب می‌کنند. اکنون بیایید به شیوه‌های اصلی تفسیر محدودیتهای موجود برای عقلانیت با استناد خاص به سیاست خارجی بپردازیم.

عقلانیت محدود

مشکلات بزرگی چون عدم قطعیت، اضافه‌بار اطلاعاتی و پیچیدگی که در برابر هر سیاستگذار عمومی قرار دارد تبعیت از آرمان روش عقلانی را که به روشنی وسایل را تابع اهداف می‌سازد، بر تحلیل جامع گزینه‌ها تأکید می‌گذارد و به قول هربرت *سایمون* "نوعی همه چیزدانی نامعقول" را فرض می‌گیرد تقریباً ناممکن می‌سازد[۱۷]. وانگهی برای دریافتن این‌که چه در سطح فردی و چه در سطح جمعی، در عمل هیچ‌گاه عقلانیت کلاسیک رعایت نمی‌شود نیازی به آشنایی عمیق با الگوهای عملی رفتار نیست. ما پیش از این، این مطلب را زمینهٔ برخی آسیب‌های دیوان‌سالاری مشاهده کردیم ولی بر همهٔ افراد نزدیک به عرصهٔ سیاست آشکار است که سیاستگذاری عمدتاً کاری تجربی و عملگرایانه است که برنامه‌ریزی و کنترل مستمر برنامه‌ها جای چندانی در آن ندارد[۱۸]. به ویژه در سیاست خارجی با توجه به دشواری آشکار دگرگون‌سازی کل نظام‌ها، چه منطقه‌ای و چه جهانی، حتی برای قدرتهای مستولی بر نظام، سنّت آگاهانه‌ای در زمینه پرهیز از انتزاع مفرط و خودداری از تلاش برای ایجاد تغییرات ساختاری وجود دارد. از همین‌روست که مطابق استعاره‌ای مشهور، دولتمردان، به قایق سواران

رودخانه‌های خروشان می‌مانند که توانایی تعیین مسیر خویش را ندارند بلکه خود را بـه جریـان رودخانه می‌سپارند و از برخورد با صخره‌ها پرهیز می‌کنند(۱۹).

این‌گونه مشاهده عملی و استعاره‌ها طی پنجاه سال گذشته به همت پژوهشگران مختلفـی که در زمینهٔ بررسیهای اداری- اجرایی به تحقیق پرداخته و هربرت *سایمون* و *چارلز لینـدبلوم* از چهره‌های پیشتاز آنها بوده‌اند، قالب صوری و نظری پیـدا کـرده اسـت. مفهـوم "عقلانیـت محدود[1]" سایمون و مفهوم "راست و ریـس کـردن کارهـا[2]" *لینـدبلوم* اکنـون جـزء واژگـان جاافتادهٔ مورد استفادهٔ هر دو دسته محققان دانـشگاهی امـور عمـومی و نیـز دسـت‌انـدرکاران کارآزموده‌تر این عرصه درآمده است، اما اینها برای بررسی سیاست خارجی در روزگار ما چه فایده‌ای دارند؟

اندیشهٔ عقلانیت محدود اساساً به بی‌ثمر بودن تلاش فرد بـرای "بیـشینه‌سازی[3]" ارزشـهای خود اشاره دارد. در عوض، آن‌چه ترجیح دارد "بـسنده‌جـویی یـا رضـایت بـه حـداقل‌هـا[4]" یـا پذیرش نخستین نتیجه‌ای است که به ترجیحات فرد نزدیک است. ایـن بـه زبـان *برونوبتلهـایم*[5] روان درمانگر به معنی آن است که به جای تلاش برای دستیابی بـه کمـال کـه هـم هزینـه‌هـای سنگین به بار می‌آورد و هم در هر حال دست نیافتنی است به این‌که یک سیاستمدار (یـا پـدر و مادر) "به حد کافی خوب" باشیم بسنده کنیم.(۲۰) ما از پیامدهای تصمیمات اطلاع کافی نـداریم و حتی اگر زمان و مجال سیاسی لازم را در اختیار داشته باشیم نمی‌توانیم همهٔ گزینه‌های ممکن را در حدی که برای دستیابی بـه نتیجـهٔ بهینـه لازم اسـت پـیش چـشم خـود متـصوّر سـازیم. همان‌گونه که *رابرت کیوهین*[6] خاطرنـشان سـاخته اسـت ایـن شـرایط یـا ضـرورت موجـود در سیاست و به ویژه در سیاست بین‌الملل برای مصالحه و توافق بر "رژیمهای" کارآمـدی کـه بـه کمک آنها بتوان موضوعات مختلـف را مـدیریت و انتظـارات را تثبیـت کـرد بـه خـوبی جـور درمی‌آید(۲۱). درست مانند "آیینهای عملیاتی استاندارد" برای دیوان‌سالارهای داخلی، رژیمها بـه

1. bounded rationality
2. muddling through
3. to maximize
4. to satisrice
5. Bruno Bettelheim
6. Robret Keohane

سیاستگذاران اجازه نمی‌دهند دستور کار خودشان را *لوح سفیدی*[1] تلقی کنند که روی سطح صاف آن هر شاهکار بزرگی که می‌خواهند پدید آورند و از خود به یادگار گذارند. همان‌گونه که از امیدهای متفاوت *وودرو ویلسون*، *هیتلر* و جورج *بوش* پدر پیداست وسوسهٔ چنین چیزی همواره وجود دارد، ولی بیشتر سیاستگذاران تا این حد سودایی نیستند و لزوم پیگیری عقلانیت در چارچوب مفروضات و نهادهای موجود را می‌پذیرند. در واقع ما جز دنبال کردن سطوح "قابل پذیرش" مثلاً امنیت به جای "امنیت کامل" چارهٔ چندانی نداریم.

اما بسنده‌جویی، فقط ما را در برابر این پرسش قرار می‌دهد که چگونه در محیطی نامعین و کنترل ناپذیر (که تعریف نسبتاً خوبی برای روابط بین‌الملل است) می‌توان به سیاستگذاری پرداخت. برای دست و پنجه نرم کردن با این روند در گذر زمان و تغییرات، بسیاری افراد مانند قایق‌سواران رودخانه‌های خروشان به اندیشه "راست و ریس کردن کارها" یا به عبارت رسمی‌تر، *تدریج‌گرایی گسسته*[2] متوسل می‌شوند(۲۲). منظور از این اصطلاح صرفاً تغییر جزئی سیاستها و پرهیز از دگرگونیهای انقلابی نیست که به بهترین شکل از زبان *ادموند برک*[3] بیان شده و از سال ۱۶۸۹ فلسفهٔ تدریج‌گرای سنّتی عرصهٔ سیاست انگلستان بوده است،(۲۳) بلکه افزون بر آن مشاغل، عناصر دیگری هم است از جمله محدود ساختن شقوق جایگزین که باید در نظر آید، استفاده از روشهای آزمون و خطا، پذیرش دشوار بودن تمییز دادن اهداف از وسایل، تکیه روی تثبیت مشکلات به جای تعیین کردن "اهداف قطعی" و البته اطمینان یافتن از حصول اتفاق نظر میان نقاط متعدد و متفرّق رایزنی که در مردم‌سالاریهای امروزی وجود دارد. طبق این نظریه، اگر بتوان به توافق دست یافت گزینهٔ انتخاب شده قطعاً بهترین گزینه در آن شرایط است؛ زیرا اولاً عقل دو نفر بهتر از یک نفر است و دوم اینکه امکان پیش بردن سیاست تعیین شده فراهم خواهد بود.

جذابیتهای این رویکرد چه در مقام توصیف و چه در مقام تجویز به راحتی مشهود است، اما دست‌کم یک ایراد مهم به نظریهٔ تدریج‌گرایی گسسته وارد است که ما را به شناخت عقلانیت در همهٔ انواع در روایتهایش به مثابه مفهوم اساساً مورد مناقشه باز می‌گرداند. برای

1. tabula rasa
2. disjoionted incrementalism
3. Édmund Burke

نمونه *لیندبلوم* آشکارا راست و ریس کردن کارها را چونان "راهبرد" مرجع سیاستگذاری توصیه می‌کند. گو این‌که می‌توان گفت که این سخن به ضد و نقیض گویی نزدیک است. دربارهٔ بسنده‌جویی هم که *سایمون* آن را برداشتی به مراتب واقع‌بینانه‌تر و کاربست‌پذیرتر از "انسان اقتصادی"[1] می‌داند همین گفته صادق است،(۲۴) اما دربارهٔ هر دوی این مدلها این امکان وجود دارد که به واسطهٔ نفس واقع‌بینانهٔ بودن‌شان گمراه شوند. برای نمونه، پذیرش نقاط قوت روش راست و ریس کردن کارها می‌تواند توجیهی برای بی‌میلی به طرح پرسشهای بنیادی و انتقاد از سمت و سوی کلی سیاستها شود.(۲۵) مسابقات تسلیحاتی همین که به راه می‌افتند به شکل تدریجی پیش می‌روند، ولی کسانی که آن را راه معقولی برای پیش رفتن می‌دانند انگشت شمارند. انگلستان بدون این‌که جرأت به خرج دهد و سیاست اقتصادی خود را به شکل جدی تعدیل کند برای نزدیک به بیست و پنج سال پس از جنگ جهانی دوم با پوندی که بیش از حد واقعی ارزشگذاری شده بود سر کرد؛ به گونه‌ای که به هنگام بروز بحران جدّی هم برای ارزش پوند و هم برای سیاست دفاعی تبعات شدیدی در برداشت.(۲۶) به همین سان، رویکرد بسنده‌جویی در سیاست خارجی اگر به درستی به کار بسته نشود می‌تواند به شکستهای متخاصمانه‌ای چون تهاجم ایالات متحده به کوبا در خلیج خوک‌ها در سال ۱۹۶۱ بینجامد؛ در آن ماجرا *کندی* رئیس‌جمهور جدید ایالات متحده روش حداقل مقاومت را که رایزنان به وی پیشنهاد کرده بودند با دقت کافی بررسی نکرد.

آگاهی از این مشکلات به طرح برخی انتقادات از جمله از جانب خود *لیندبلوم* انجامیده است که براساس آن گویی حد وسطی میان انواع کلاسیک و محدود عقلانیت وجود دارد. این امکان را در بخش آخر همین فصل مدنظر قرار خواهیم داد، اما گذشته از این باید خاطرنشان سازیم تدریج‌گرایی با این خطر همراه است که تغییرات اساسی به شکل مخفیانه و دور از چشم نهادهای مردم‌سالار صورت گیرد. چنین چیزی لزوماً طی جریانی تدریجی صورت خواهد گرفت، ولی چون در قالب اجرائی کوچک متحقّق می‌شود معنا و مفهوم تغییر کلی جز در زمانی که دیگر کار از کار گذشته است مشهود نخواهد بود. حتی لازم نیست تغییر یاد شده آفریننده‌ای داشته باشد که از نقشه یا روایت کلانی پیروی کند؛ برخی منافع ممکن است سیاست را به

---

1. economic man

مسیری در اندازند که شاید در آغاز خودشان نیز به طور کامل بـه آن وقـوف نداشـته باشـند. در سیاست خارجی مصداق اصلی این حالت، توسعهٔ جوامع اروپایی اسـت. هرچنـد *ژان مونـه*[1] بـه شکل بسیار نامعمولی نگرش فوق‌العاده راهبرد را با نوعی روش ظریف و تـدریجی عملگرایانـه درآمیخته بود و به همین واسطه هرگز در زمانی که ممکن بود زیان بار باشـد اصـرار بـر شـتاب گرفتن آهنگ پیشرفت امور نمی‌کرد، ولی بیشتر جانشینان وی ضمن اغتنام جستن از هر فرصـتی برای پیش راندن تدریجی امور در جهت فدرالیسـم تحـت پوشـش اصـلاحات عملـی خـاص، معمولاً فقط منکر هرگونه حرکتی به سمت فدرالیسم شده‌اند. در این مسیر آنان از ایدئولوژی نو کارکردگرایی[2] و همگرایی تدریجی[3] کمک گرفته‌اند که در جامعهٔ اروپا حاکم بوده است. بر ایـن اساس، حتی *مارگارت تاچر*، جدی‌ترین مخالف فدرالیسم، از سند اروپای واحـد[4] بـه خـاطر آن حمایت می‌نمود که بازار واحدی در اروپا ایجاد می‌کرد، گو این‌که سند یـاد شـده گذشـته از آن تغییرات نهادی مختلفی هم پدید می‌آورد که روند همگرایی را بـه شـکل بازگـشت‌ناپـذیری بـه سمت انتقاد نهایی پیمانهای ماستریخت و آمستردام پیش می‌برد و *تـاچر* ایـن پیمانهـا را خـوش نداشت.

نمونه‌های دیگر "تدریج‌گرایی اغفال کننده"[5] ادغام نـواحی تحـت اشـغال ایـالات متحـده و انگلستان در آلمان پس از جنگ به دلایل اقتصادی و نخستین گام تشکیل دولـت مـستقل آلمـان غربی و در پی آن آغاز جنگ سرد و نیز آغاز نامحسوس تعهـد ایـالات متحـده در قبـال ویتنـام جنوبی در فاصـله سـالهای ۵-۱۹۶۱ بـا گـسیل نخـستین لـشکرها و سـپس پـشتیبانی هـوایی و سرانجام فرستادن نیروهای زمینی به آن کشور بوده است. جنگهای اعلام نشده به همـین ترتیـب در می‌گیرند، اما گرایشهای کمتر بارز ولی رایج‌تری هـم وجـود دارد کـه بـه سـمت حـوادث و شدت گرفتن و فراگیر شدن امور می‌روند و هر دو از اشکال تـدریج‌گرایـی و بـه همـین انـدازه نامطلوب است. نمونهٔ گرایش نخست، ناتوانی آشکار دولتهای ثروتمند از مهار مشکل بـدهیهای

1. Jean Monnet
2. neo- functionalism
3. graduated integration
4. single European Act (SEA)
5. deceptive incrementalism

جهان سوم است هرچند استدلالهای مؤید حفظ وضع موجود به طور کلی نخ‌نما شده است. گرایش دوم را نیز می‌توان در حرکت پیوستهٔ ژاپن به سمت تبدیل شدن به یک دولت کاملاً مسلّح به رغم محدودیت‌هایی مشاهده کرد که در قانون اساسی ۱۹٤٦ آن کشور برای هزینه‌های دفاعی مقرر شده است. امروزه هیچ کس باور ندارد که ژاپن هزینه‌های دفاعی خود را در همان محدودهٔ ۱ درصد تولید ناخالص ملی خود که در سالهای ۸۷-۱۹۷٦ رعایت می‌شد حفظ کرده است ولی خطاست اگر گمان کنیم حکومتهایی که از پس هم در توکیو روی کار آمده‌اند عامدانه دست به تغییر این وضع زده‌اند. تعهدات آنها که ایالات متحده با نگاهی ملاطفت‌آمیز آن را زیرنظر دارد صرفاً به شکل تدریجی و پیوسته بالا گرفته و هر یک دیگری را تشدید کرده است.(۲۷)

نظریهٔ عقلانیت محدود یک جنبهٔ مهم دیگر هم دارد که بار دیگر معمای هست و باید را پیش می‌کشد و باید آن را به بررسی گذاشت. نظریهٔ تصمیم‌گیری سیبرنتیکی یا فرمانشی[1] *استاین برونر*[2] بینشهای تیزبینانه‌ای دربارهٔ شیوهٔ کار ذهن و سازمانها و نیز در چارچوب سیاست خارجی به دست داده است.(۲۸) *استاین برونر* با تکیه بر آثار دیگر تحلیلگران شناخت[3] پیش از خود می‌گفت ذهن انسان نمی‌تواند از پس انبوه اطلاعاتی که به سویش روانه است برآید و از همین‌رو برای زیرنظر داشتن شمار بسیار محدودی از متغیرها و در واقع غالباً فقط یک متغیر عمده، گنجینه‌هایی می‌سازد. حتی دربارهٔ این عامل هم محاسبات انتزاعی صورت نمی‌گیرد، بلکه اهداف و وسایل به هم آمیخته‌اند و به شکلی نیمه خودکار تعدیلهایی صورت گرفته است. نمونهٔ خوب این مسئله، شیوه سازگار شدن نفر با تکانهای قایقی است که در دریا پیش می‌رود به ترتیبی که وقتی به خشکی باز می‌گردیم تا مدتی که نفر دوباره خود را به شرایط جدید سازگار سازد احساس ناپایداری می‌کنیم. به همین سان، اگر بازیکن تنیسی بخواهد آگاهانه دربارهٔ نحوه بازگرداندن توپ از روی تور بیندیشد احتمال موفقیت وی کاهش می‌یابد. در سیاستگذاری جمعی، این نظریه ما را به روند سازمانی باز می‌گرداند مانند زمانی که نیروهای مسلح یک کشور به جای دغدغهٔ امنیت کل کشور، به فکر رفاه خودشان باشند، ولی از این

1. theory of cybernetic decision- making
2. Steinbruner
3. Cognitive analysts

گذشته ما را به این واقعیت هشیار می‌سازد که شاید تنها راه پیشرفت امور این باشد که به نزدیک‌ترین افراد به رویدادها اجازه دهیم جرح و تعدیلهای کوته نظرانهٔ خاص خودشان را انجام دهند؛ مانند ماجرای پل هوایی سال ۱۹٤۸ برلین که طی آن نیروی هوایی ایالات متحده و نیروی هوایی سلطنتی انگلیس راه‌هایی برای انجام دادن کاری پیدا کردند که برخی از رؤسای سیاسی آنها آن را هم خطرناک و هم ناممکن می‌دانستند.(۲۹)

اشکال رویکرد سیبرنتیکی یا فرمانشی این است که به مثابهٔ تفسیری برای نحوهٔ دست‌وپنجه نرم کردن ذهن با اضافه بار اطلاعاتی بسیار متقاعد کننده است، ولی در مورد فعالیتهای جمعی تا این حد مجاب کننده نیست. وانگهی، با این کار این رویکرد همچون بدیلی برای روش نارسای "تحلیل" (عقلانی) مورد تأیید تلویحی قرار گرفته است ولی به دشواری می‌توان نمونه‌هایی غیرسلبی از فرآیند سیبرنتیکی یافت. تاریخ به دلیل کوته‌نظری تصمیم‌گیران آکنده از آشفتگی است، مانند دلمشغولی ادارهٔ اطلاعات ارتش ایالات متحده به امکان خرابکاری داخلی پیش از وقوع حملهٔ *پرل هاربر*[1] یا دهه‌ها توجه بیش از حد نخبگان شوروی به نوشته‌های *مارکس و لنین*؛ ولی یافتن نمونه‌هایی از موفقیت دشوارتر است.(۳۰) شاید پافشاری لجوجانهٔ *چرچیل* بر تسلیح دوباره کشورش در دهۀ ۱۹۳۰ یا عزم کنراد آدنائر[2] به وارد ساختن آلمان غربی در دل اتحادیهٔ غرب را بتوان از این دست شمرد. ولی حتی این نمونه‌ها هم مربوط به افراد قدرتمند است و نه سازمان‌های پیچیده.

با این‌که سیاستگذاری خارجی عقلانی مسلماً با مشکلات مربوط به پردازش اطلاعات روبه‌روست ولی این بدان معنا نیست که رویکردهای سیبرنتیکی یا تدریجی، جایگزینهای ناگزیر یا مطلوبی برای آن هستند. فرق زیادی است میان اثبات ناقص بودن عمیق رویکرد عقلانی به امر سیاستگذاری و پیشنهاد جایگزین کارآمد برای آن، به ویژه در شرایطی که به تمایز ساختن عنصر توصیف از عنصر تجویز در این نظریه توجه چندانی نمی‌شود. بار دیگر به این مسئله باز خواهیم گشت ولی فعلاً می‌توانیم سراغ حوزه‌هایی از پژوهش برویم که اساساً خواهان فراخ‌تر ساختن شناخت ما از سیاستگذاری خارجی هستند و بهبود عملکرد سیاستگذاری را به رویکردهای دیگر وامی‌گذارند.

1. Pearl Harbor
2. Konard Adenauer

بی‌تصمیمی در سیاست خارجی

مفهوم بی‌تصمیمی[1] از مفاهیم آشنای علوم سیاسی است، ولی برای کاربست آن در رشتهٔ روابط بین‌الملل کار چندانی صورت نگرفته است.(۳۱) این بی‌توجهی خطاست؛ زیرا برای این اصطلاح می‌توان سه معنا قائل بود که هر سه برای رفتار سیاست خارجی نتایج قابل ملاحظه‌ای دارند. نخست، بی‌تصمیمی صرفاً به معنی تصمیم به *عدم اقدام* و کاری نکردن به رغم وجود وسوسهٔ قابل ملاحظه و احتمالاً نیاز به فشار برای اقدام است. نمونهٔ این امر می‌تواند تصمیم کشورهای عرب در این زمینه باشد که تهاجم اسراییل به لبنان در ژوئن ۱۹۸۲ را بهانهٔ آغاز جنگ قرار ندهد (با این‌که مدتها به اشکال دیگری از خود واکنش نشان داده بودند). از آن سو، شاید به صلاح *صدام حسین* در سال ۱۹۸۰ بود که نصیحت *انورسادات* دربارهٔ "به جنگ انقلاب نرفتن" را گوش می‌کرد.(۳۲) رعایت نکردن این توصیه و ناتوانی از مقاومت در برابر وسوسهٔ بهره‌برداری از ضعف ایران پس از انقلاب، عواقب ویرانگری برای هر دو طرف جنگ در سالهای ۸۸-۱۹۸۰ به بار آورد. معنای دوم بی‌تصمیمی، پرهیز *از تصمیم‌گیری* یا *کوتاهی از اقدام* است. چنین پدیده‌ای در شکل نهایی خود به از کار افتادگی نظام تصمیم‌گیری باز می‌گردد. مانند آن‌چه در دوران ریاست‌جمهوری *نیکسون* طی بحران واترگیت به چشم می‌خورد، ولی نمونهٔ معمول‌تر (و مهم‌تر) آن، ناتوانی همیشگی کشورها از تعیین اهداف جنگی آشکار چه پیش از شروع درگیری و چه در جریان آن است. این امر می‌تواند عمدی و برای افزایش مجال مانور کشور صورت گیرد، ولی غالباً نتیجهٔ کشیده شدن به کام سیاستهاست.(۳۳) سومین معنای بی‌تصمیمی که به دلیل نقّادی تلویحی آن از کثرت‌گرایی مسلط در بررسیهای سیاستگذاری سایر مهم‌ترین تحول نظری صورت گرفته باشد اندیشهٔ *حذف برخی گزینه‌ها* از دستور کار، گاه با تکیه بر مهارت ولی به شکل مؤثرتر با تکیه بر آن چیزی است که *شات اشنایدر*[2] "تحریک جانبداری[3]" می‌خواند. "برخی موضوعات جزء سیاست سازمان داده و بقیه بیرون از آن جای داده می‌شود".(۳۴) شیوهٔ دیگر نگرش به این امر، تلقی آن در حکم "وزن نظم موجود امور" است که پرسشهای ژرمنی را در تاریخ و علوم

---

1. non- decision
2. schatt schneider
3. mobilization of bias

سیاسی پیش می‌آورد مانند این‌که چرا کشورهای استعماری پیش از جنگ جهانی دوم امکان بیرون رفتن از امپراتوری مستعمراتی خود را در نظر نمی‌گرفتند یا چرا هر حکومتی که حتی امروزه در فرانسه و انگلستان روی کار می‌آید برچیدن نیروهای هسته‌ای بازدارندهٔ این کشورها را تقریباً ناممکن می‌داند.

سرانجام، هرچیزی پایان می‌یابد و مشاهدهٔ تصورپذیر شدن "امور تصوّرناپذیر" که اغلب با پیامدهای برجسته‌تری همراه است جالب و مسحور کننده است؛ زیرا در آغاز با تکیه بر پیشداوری و تعصّب، هرگونه تغییری ناممکن شمرده می‌شد. این گفته در دوران اخیر به روشن‌ترین شکلی دربارهٔ انقلابی صحّت دارد که *گورباچف* در سیاست خارجی شوروی پدید آورد، ولی نمونه‌های دیگر آن، نابودی رژیم جدایی نژادی در آفریقای جنوبی، و تغییر ناگهانی سیاست آمریکا به سمت نزدیکی با چین در سال ۱۹۷۱ پس از دو دهه ممانعت‌های ساختاری است. قدرت چشم‌پوشی و نادیده گرفتن، از مهم‌ترین حربه‌های سیاسی است، ولی ممکن است در بلند مدت نتایج نامطلوب قاطعی به بار آورد. نباید فراموش کرد که پای‌بندی آشکارا محافظه‌کارانهٔ *ادموند برک* و در زمانهٔ *مایکل اوکشات*[1] به تغییر تدریجی، همواره با امر پیش‌بینی رویدادها به کمک سازگاری جویی هوشمندانه با هدف پرهیز از نیاز نهایی به انقلاب همراه بوده است. در تحلیل سیاستها نباید هرگز اهمیت زمان را از یاد برد؛ برخی دوره‌های تاریخی بیش از دوره‌های دیگر پذیرای تغییر- عام یا خاص- هستند. برخی سیاستها این زمان، عقلانی به نظر می‌رسند تا زمانی دیگر غیرعقلانی. این؛ یعنی اولاً عقلانیت نه تنها به مکان و فرهنگ، بلکه همچنین به دورهٔ زمانی هم بستگی دارد و در ثانی چنین به نظر می‌رسد که در تاریخ فرصتهای معینی پدید می‌آید که طی آنها می‌توان پیش از منجمد شدن دوبارهٔ الگوی رویدادها برای ایجاد تغییرات ساختاری عمده تلاش کرد. سالهای ٤۸-۱۹٤۵ و نیز از سال ۱۹۸۸ به این سو احتمالاً از همین گونه فرصتها بوده است.

[باید گفت که] اندیشهٔ بی‌تصمیمی در تحلیل سیاست خارجی کاربرد قابل ملاحظه‌ای دارد؛ زیرا ما را از صرف فرآیند سیاستگذاری فراتر می‌برد و نگاه‌مان را متوجه ساختارهای سیاسی و اجتماعی زیرزمینی می‌سازد که قدرت چه در شکل داخلی و احتمالاً در شکل فراملی خود از

1. Michael Oakeshott

آنها نشأت می‌گیرد. به عبارت دقیق‌تر، این مفهوم، ما را قادر می‌سازد تا به گونه‌ای مشابه نظریهٔ فراموش شدهٔ نخبگان ولی با تکیهٔ بیشتر بر اندیشه‌ها و خود سیاستها، فرآیند تصمیم‌گیری را به برخی ساختارهای کلیدی پیوند زنیم حال آن‌که نظریهٔ نخبگان معمولاً نگاه ما را متوجه هویت کسانی می‌سازد که مناصب را عمدتاً در جهت منافع شخصی خویش در انحصار خود دارند.[۳۵] زمانی که برخی اندیشه‌ها از دستور کار سیاستگذاری کنار گذاشته می‌شود یا وقتی به شکل منظّم جلوی برخی تلاشها برای تغییر گرفته می‌شود باید نه تنها بپرسیم "چگونه؟" و "با چه پیامدهایی" بلکه همچنین "چرا به دست چه کسی؟" ممکن است برای چنین پرسشهایی هیچ پاسخ روشنی نتوان یافت و به احتمال قوی هیچ گونه نقشه و دسیسهٔ پنهانی هم وجود نداشته باشد، ولی پیامدهای جدی که تصمیمات سیاست خارجی به بار می‌آورد بررسی در زیر پوستهٔ امور جاری و دست‌کم تلاش برای مشخص ساختن ساختارهایی که به کنشگری شکل می‌بخشند ضروری می‌سازد و مفهوم بی‌تصمیم نقطهٔ ورود بسیار خوبی برای این بررسی است.

عامل روان‌شناختی

یکی از محدودیتهای عمدهٔ مطرح برای عقلانیت، روانشناسی تصمیم‌گیری[۱] است که البته باید آن را در چارچوب انواع بسترهای تاریخی و اجتماعی که هم اکنون بدان اشاره کردیم در نظر بگیریم. برخلاف برخی مفاهیمی که پیشتر به بحث درآوردیم، روان‌شناسی تصمیم‌گیری چه در سطح رهبران منفرد و چه در سطح گروهی در چارچوب سیاست خارجی به شکل گسترده بررسی شده است[۳۶]. در این مسیر، عمدهٔ نگاه‌ها متوجه جنبه‌های *شناختی*[۲] ذهن انسان یعنی کار ویژه‌های فکری بوده است که نقطهٔ مقابل جنبه‌های *عاطفی*[۳] یا ریشه‌های احساسی رفتار است. این توجه تا حدودی واکنشی از جانب روان‌شناسان دانشگاهی و نیز دانشمندان علوم سیاسی و علوم سازمان در برابر نفوذ غالب *فروید* و مفهوم سلطهٔ ناخوداگاه در نیمهٔ نخست سدهٔ بیستم بوده است. آثار *سایمون*، *لیندبلوم* و *استاین برونر* عمدتاً با موضوع کمتر برجسته ولی مسلماً مهم‌تر به پردازش اطلاعات اختصاص داشتند. ولی بار دیگر گردونه به چرخش

1. Psychology of decision- making
2. cognitive
3. affective

درآمده است و همان‌گونه که در ادامه خواهیم دید امروزه جنبه های احساسی همبستگی گروهها و هویت اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است. در واقع نقطهٔ قوت رویکرد روان‌شناختی به سیاستگذاری خارجی در این است که به شکل ثمر بخشی آگاهیهای موجود دربارهٔ فرآیندهای شناختی و عاطفی را با هم درآمیزد.

پیش از به میان آمدن تحلیل سیاست خارجی و تا حدودی به موازات آن مطرح بوده که آن آثار از عصر توده‌ها و به ویژه شبح توتالیتاریسم سربرآورده‌اند. آثار دسته نخست، فقط موضوعیت غیرمستقیمی با بحث ما دارند و به روان‌شناسی رفتار جمعیتهای انبوه و تشنجات عصبی توده‌ای مانند *وحشت بزرگ*[1] (انقلاب، در مناطق روستایی فرانسه) در سال ۱۷۹۱ می‌پردازند.[۳۷] با توجه به برخی صحنه‌ها یا نسل‌کشی و بحران پناهندگی که در منطقه دریاچه‌های بزرگ آفریقای دهۀ ۱۹۹۰ شاهد بوده‌ایم (گردهم‌آییهایی نورنبرگ که جای خود دارد)، نادیده گرفتن این بعد از روابط بین‌الملل به دور از احتیاط است. آن‌چه برای شناخت تنش سیاست خارجی اهمیت بیشتری دارد نظریهٔ *آدورنو*[2] دربارهٔ شخصیت اقتدارگر[3] است.[۳۸] این اندیشه مناقشات قابل ملاحظه‌ای برانگیخته است ولی برخی گزاره‌های محوری هم به اعتبار خود باقی است مانند این‌که برخی شخصیتها عوارض جمود شخصی و فکری را از خود نشان می‌دهند که در آن واحد، هم آنان را به مواضع قدرت سیاسی می‌رساند و هم عملکرد آنها را در دوره‌ای که بر سر کارند مخدوش می‌سازد. این افراد معمولاً سلسله مراتبی (یعنی هم سلطه‌جو و هم در برابر بالادستان، سر به فرمان)، قوم محور، و ناتوان از فائق آمدن بر ابهام و ناهمخوانی هستند.[۳۹] این ویژگی در شکل نهایی خود می‌تواند موجب جنون ناب بدگمانی *استالین* و تصفیه‌های *صدام* حسین شود، ولی حتی در شکل خفته‌تر ممکن است روند تصمیم‌گیری را مخدوش سازد؛ مانند ناشکیبایی *مارگارت تاچر* در برابر ابراز نظر مخالف در داخل کابینه‌اش یا عزم *لی‌کوان‌یو*[4] برای کنترل همهٔ جنبه‌های زندگی در سنگاپور.

---

1. Ta grande peur
2. Adorno
3. authoritarian Personality
4. Lee Kuan Yew

"دربارهٔ زندگی دولتمردان و دولت زنان کلیدی در زندگی‌نامه‌های روان‌شناسانهٔ" بسیاری نگاشته شده است، ولی تعداد اندکی از آنها به طور جدی کوشیده‌اند شخصیت مورد نظر خودشان را در بستر روند علیت سیاسی قرار دهند و تأثیر عوامل فردی و زمینه‌ای را سبک و سنگین کنند. از تلاشهای موفق در این زمینه کتابی است که *الکساندر ژولیت جورج*[1] دربارهٔ زندگی *وودرو ویلسون* نگاشته‌اند. نوع خاص احساس حق به جانبی که *ویلسون* در وجود خود داشت در تجربهٔ وی با پدری تلخ مزاج و بعدها در مقام استاد و سپس رئیس دانشگاه پرینستون ریشه داشت. با توجه به "مجالی" که پیروزی متفقین در سال ۱۹۱۸ و صلح پس از آن برای ایجاد دگرگونی فراهم ساخته بود منش و آرمان‌گرایی *ویلسون* اهمیت خاصی یافت.[(۴۰)] تلاشهای دیگری هم- با درجات متفاوتی از موفقیت- برای تبیین زندگی *لوتر*، هیتلر، *لیندون جانسون* و *مارگارت تاچر* صورت گرفته است.[(۴۱)] در هر حال، موضوع کلیدی، کمتر ویژگیهای شخصیت رهبر و بیشتر فضایی سیاسی است که ممکن است وجود داشته یا نداشته باشد، ولی زمینه را برای تأثیرگذاری این ویژگیها بر رویدادها فراهم می‌سازد. از این جهت، *فردگرین استاین*[2] در این باره که چگونه به ویژه یک شخصیت منفرد در رژیمهای ناپایدارتر یا در شرایط سیّال‌تر از معمول، زمان بیشتری برای تأثیرگذاری بر رویدادها دارد تحلیلی ارائه کرده است که نمی‌توان از آن چشم پوشید.[(۴۲)]

گاه می‌توان به کمک مفهوم کاریزما یا فرّه[3] که *ماکس وبر* در انداخته است میان شخصیت و چارچوب پیوند سودمندی برقرار کرد. *ماکس وبر* این مفهوم را برای اشاره به جذابیت جادویی و نیمه مذهبی که برخی رهبران اساساً در چشم پیروان‌شان ولی گاه نیز مانند *نلسون ماندلا* در دیدهٔ جمعیتهایی به مراتب گسترده‌تر از پیروان‌شان دارند به کار گرفته است. رهبران نخست باید دارای ویژگیهایی چون هوشمندی، توانمندی و بینش احساس باشند و در مرحلهٔ بعد باید شرایطی وجود داشته باشد که در آن نوعی خلأ سیاسی یا احساسی را در سیاست توده‌ای پر کنند. هنری کیسینجر با لحن نسبتاً تحقیرآمیزی کاریزما را ابزار جوامع سیاسی ابتدایی جهان سوم می‌خواند (شاید چون خود از آن بی‌بهره بود). گاه تمیز دادن کاریزما از ویژگیهای بتی

1. Alexander and Juliette George

2. Fred Greenstein

3. charisma

چون چه *گوارا* دشوار است. *مارگارت تاچر* مانند *گورباچف* فقط در سطح بین‌المللی - ولی نه در داخل - چهره‌ای فرهمند بود حال آن‌که فرهمندی *جان اف کندی* به واسطهٔ مرگ خشونت‌باری بالا رفت که او را در کام خود فرو برد. جمال *عبدالناصر* و *آیت‌الله* خمینی برای مردم خودشان چهره‌هایی مجاب کننده بودند، ولی دیگران آنها را چهره‌هایی گیج کننده می‌دانستند. روشن است که برای یک رهبر مؤثر بودن- سیاست خارجی که جای خود را دارد- داشتن فرّه یا کاریزما ضروری نیست، ولی گاه برخورداری از آن مزایایی به دنبال دارد. *دوگل*، *سادات*، *ویلی برانت*[1] در آلمان غربی و *فیلیپ گونزالس*[2] در اسپانیا اگر مانند برخی همکاران ملال‌آورتر خود- مثلاً *مبارک یا کیسینجر*- در چشم مردم ظاهر می‌شدند یا اگر شرایط باعث نمی‌شد آنان همچون "افراد تاریخی جهانی" *هگل* به نظر رسند در جهان از نفوذ به مراتب کمتری برخوردار می‌بودند. مسلماً توسل به فره یا کاریزما خطر متحمل شدن هزینه‌های سنگین را هم به همراه دارد. وقتی سیاستمداران هیجانات توده‌ها را مهار نکنند این خطر وجود دارد که در تبلیغات خودشان باورشان شود و با بی‌توجهی به عقلانیت اسباب شگفتی و هشیاری ناظران بیرونی را فراهم سازند. سرهنگ *قذافی و آریل شارون* نمونه‌هایی از دوران خود ما هستند. معمولاً صلح، امنیت و شکوفایی اقتصادی کمتر به روشهای فریبنده و بیشتر به روش‌های ملموس و انضمامی نیاز دارد.

از غنی‌ترین عرصه‌های پژوهش دربارهٔ تصمیم‌گیری سیاست خارجی، موضوع برداشت[3] و سوءبرداشت[4] بوده است. در این‌جا مجال آن نیست که دربارهٔ همهٔ ظرایف مطرح در این نوشته‌های انبوه حق مطلب را ادا کنیم، ولی برای روشن‌تر ساختن محدودیتهای عقلانیت و نهایتاً مطرح ساختن استدلال ناظر بر سرشت کنشگری در سیاست خارجی باید به برخی نکات کلیدی اشاره کنیم.

هرگونه بحث دربارهٔ پدیدهٔ برداشت در شالودهٔ خود به برخی موضوعات فلسفی بحث‌انگیز دربارهٔ شیوهٔ درک و دریافت جهان و میزان تغییرپذیری شناخت ذهنی ما از جهان باز می‌گردد.

1. Willy Brandt
2. Felipe Gonzalez
3. Perception
4. Misperception

دیدگاه متداولی که در این زمینه وجود دارد و آن را به *آر.جی.کالینگ وود*[1] و در چارچوب بحث ما به *چارلز رینولدز*[2] نسبت می‌دهند حکایت از آن دارد که جز از طریق بازسازی نگرشهای خود افراد ذیدخیل یعنی در بیشتر موارد جز از طریق تحقیق تاریخی، مطرح ساختن گزاره‌های موجهی دربارهٔ رفتار بشر ناممکن است(۴۳). این گفته در اصل به هیچ وجه با تحلیل سیاست خارجی ناسازگار نیست، ولی آن نوع رویکرد یافت باورانه را رد می‌کند که در بیشتر متون آمریکایی وجود دارد و جویای آن است که درست مانند هر حوزهٔ دیگری در این حوزه هم فرضیه‌های "اگر سه آنگاه" را به آزمونی گذارد - برای نمونه، *ورتسبرگر*[3] نتیجه می‌گیرد که "وجود میزان معینی از سوءبرداشت در هر نظام تصمیم‌گیری ناگزیر است".(۴۴) بیشتر مفسران در بینابین این دو قطب قرار می‌گیرند و با به کارگیری مفهوم سوءبرداشت که تلویحاً دلالت بر وجود "واقعیتی" دارد که ممکن است کنشگر آن را به "درستی" درنیابد ولی عمدتاً چونان حربه‌ای برای گشودن گره برخی مشکلات تاریخی خاص، می‌پذیرند که کلی‌گویی‌های بزرگ احتمالاً فقط به نتایج بی‌خاصیت ختم می‌شوند. موضوع ما در کتاب حاضر نیز همین است. ما نیز فرض را بر این می‌گذاریم که میان *محیط روان‌شناختی*[4] تصمیم‌گیران (این‌که آنان چه دریافت و برداشتی از جهان دارند) و *محیط عملیاتی*[5] آنان (رویدادهایی که مستقل از برداشت هر فرد رخ می‌دهند) تفاوتی هرچند نامعیّن وجود دارد.(۴۵)

تصمیم‌گیران به ناگزیر *تصوراتی*[6] از دیگران دارند که به یک اندازه از کوله‌بار فرهنگی و سیاسی آنان و نیز از شواهد عینی تأثیر می‌پذیرد. تصورات، مجموعه‌هایی از دریافتها و برداشتها هستند که به ما امکان می‌دهند جهان را بشناسیم. این تصورات همین که جا بیفتند به آرامی تغییر می‌پذیرند، همان‌گونه که تصورات دو ابرقدرت از یکدیگر در جریان جنگ سرد به آرامی دگرگونی شد. اگر یک بازیگر چاره‌ای جز این نداشته باشد که تصوری را یک شبه تغییر دهد

1. R.G.Colling wood
2. Charles Reynolds
3. Vertzberger
4. psychological environment
5. operational environment
6. images

چنین چیزی می‌تواند از نظر شخصی و سیاسی فاجعه‌بار باشد. پس از آن‌که *نویل چمبرلین*[1] در سپتامبر ۱۹۳۹ ناچار از تصدیق این واقعیت شد که تصوراتش دربارهٔ *هیتلر* بیش از حد ملایم بوده است لذا ظرف نه ماه از کار برکنار شد و در عرض یک سال از سرطان مرد. وقتی با تهاجم ۲۲ ژوئن ۱۹٤۱ آلمان، *استالین* ناچار شد بپذیرد که پیمان شوروی و نازیها فقط یک ظاهرسازی بوده است به مدت سه روز از شدت غافلگیری، قدرت انجام دادن هیچ کاری را نداشت.

در اغلب قریب به اتفاق موارد، تصورات به *کلیشه*[2] تبدیل می‌شوند و با از دست دادن قدرت تکامل یافتن، هرچه بیشتر از شواهد عینی به دور می‌افتند. *لیندون جانسون*[3] دربارهٔ مردم ویتنام جنوبی دیدگاههایی شبه نژادپرستانه داشت که خود و سربازانش بهای گزافی بابت آنها پرداختند. برخی از سیاستمداران انگلیسی هم طی سالها دربارهٔ مردم قارهٔ اروپا تصورات خنده‌داری داشتند. هرگونه درگیری دوجانبه سبب ایجاد پیشداوریهای نامتقارنی می‌شود که برطرف ساختن آنها بسیار دشوار است. کلیشه‌ها چیزی جز ساده‌سازیهای خشک و انعطاف‌ناپذیر نیستند و هرگونه نظام تصمیم‌گیری که اندکی پیشرفته باشد سازوکارهایی درونی برای مقابله با آنها دارد، ولی اگر سیاست یک کشور بر پایه "غیریت"[4] نباشد یعنی هویت خودش را در تقابل با دیگری (دیگرانی) که از آنها ترس و نفرت دارد بیابد در این صورت کلیشه‌ها دوام خواهند آورد و مشکلات موجود را پیچیده‌تر خواهند ساخت.

سوءبرداشتها را می‌توان رایج‌ترین نوع آسیب روان‌شناختی دانست که بر روند تصمیم‌گیری تأثیر می‌گذارند. سوءبرداشتها مانند علف هرز در همه‌جا یافت می‌شوند و بسته به چارچوب و توانایی نظام برای تصحیح خود، ممکن است پیش‌پا افتاده یا بسیار مهم باشند. گذشت زمان بدین معنی است که با توجه به تغییر شرایط و از دست رفتن طبیعی محرکها همه سوءبرداشتها به بوتهٔ آزمون گذاشته می‌شوند. اما درستی سوءبرداشتهایی که متضمن پیش‌بینیهای آشکاری باشند احتمال برملا شدن دارند، درست مانند نظریهٔ *دومینو*[5] که پیش‌بینی می‌کرد در صورت

1. Neville Chamberlain
2. Stereo types
3. Lindon Johnson
4. Othering
5. domino theory

سقوط ویتنام جنوبی همهٔ جنوب شرقی آسیا به کام کمونیسم کشیده خواهد شد، ولی رویدادها نادرستی پیش‌بینی را آشکار ساختند.

شاید این گفته که "تصمیمات در محیط روان‌شناختی گرفته شده است ولی در محیط عملیاتی به اجرا گذاشته می‌شوند" پیش‌پا افتاده به نظر رسد ولی حقیقت مهمی در دل خود دارد. تصمیم‌گیران چاره‌ای جز این ندارند که پیوسته دربارهٔ نحوهٔ رفتار دیگر بازیگران و چند و چون رویدادها شرط‌بندی کنند. آنان با پای‌بند ساختن خود به "اقدامات" یعنی به گردن گرفتن تعهداتی در محیط بیرونی، نتیجهٔ شرط‌بندیهای خود و درستی ارزیابیهای‌شان را در می‌یابند. محیط عملیاتی بیرونی، بازخوردهای سخت و بیرحمانه‌ای به آنان پیش‌کش می‌کند. پس سوءبرداشتها چند نوع مختلف دارند: سوءبرداشت دربارهٔ نیات در جایی که اغراق کردن دربارهٔ دشمنی و اتحاد آسان است و سوءبرداشت دربارهٔ تواناییها در جایی که معمولاً از یک رقیب در زمان صلح به شکل افراطی در هراسیم و در زمان جنگ آن را دست‌کم می‌گیریم؛ سوءبرداشت دربارهٔ آنها که به خوبی می‌شناسیم و سوءبرداشت دربارهٔ آنها که از ما دورند. به دلیل نامعین بودن سرشت برداشتهای اساسی، اقدامات همواره در مرز کفایت و بی‌کفایتی قرار دارند. برای نمونه، قضاوت خوش‌بینانه‌ای که غرب دربارهٔ *بوریس یلتسین* و از آن مهم‌تر دربارهٔ تأثیر وی در داخل روسیه داشت هم برای روسیه و هم برای نظم بین‌المللی پیامدهایی جدی به بار آورد.

سوءبرداشتها ممکن است از انواع مختلفی از مسائل عاطفی، شناختی و سازمانی و معمولاً آمیزه‌ای از هر سه نوع باشد. در این‌جا از باب مثال فقط به چند نمونه اشاره می‌کنیم.[۴۶] در سطح عاطفی، تصمیم‌گیران تقریباً به شکل ناگزیر برله یا علیه بازیگر یا کشور دیگر به طور دوره‌ای جانبداری می‌کنند. با بسط مناسبات انسانی- "اتحادهای پرشور"- هرچند این مناسبات در آغاز می‌تواند مفید باشد، چنانچه میان سیاستها اصطکاک بروز کند می‌تواند به صورت مانعی جلوه‌گر شود[۴۷]. روشن‌ترین نمونه‌های این پدیده در دوران ما *تاچر و ریگان*، *وکهل* و *میتران* بودند. از آن‌سو، برخی نگرشهای منفی تقریباً به طور حتم تغییر می‌یابند مانند احساس منفی یک نسل از کل، رهبران اسراییل نسبت به *یاسر عرفات*.

یک گرایش عاطفی اساسی دیگر، تمایل شایع به سمت تأکید بیش از حد برخود است به نحوی که شناخت رقیب را دشوار می‌سازد. این تمایل ممکن است به هیچ وجه در حد خود شیفتگی تمام عیار (که در رهبران قدرتمند رواج دارد) نباشد ولی باز به مناسبات خارجی لطمه

زند. همان‌گونه که *رابرت کندی* پس از بحران موشکی کوبا خاطرنشان ساخت، کوتاهی از این که خود را جای طرف مقابل بگذاریم (همدلی) بالقوه زیان‌بارترین خطاهاست. در این حالت، پیش‌بینی یا درک پاسخهای طرف مقابل دشوار خواهد شد و این یعنی نمی‌توانید راهی برای آنها باز بگذارید که آبرومندانه عقب‌نشینی کنند.(۴۸) این عارضهٔ بسیار شایعی است که فرض می‌کنیم دیگران نیز بر پایهٔ همان مفروضات ما دست به عمل می‌زنند- یا اگر چنین نباشد آنها دشمنانی وحشی هستند که مرزهای رفتاری[1] نمی‌شناسند. غالباً ملت‌گرایی این نتیجهٔ اخیر را به بار می‌آورد. یکی از راههایی که تصمیم‌گیران از طریق آن می‌کوشند با گوناگونی فرهنگی و نیز کوته‌نظری روان‌شناختی به مقابله بپردازند مفروض انگاشتن عقلانیت جهانشمول یا واقع‌گرایی است. اگر همان‌گونه که گفته می‌شود همهٔ ما "در حد خوبی عقلانی" باشیم این می‌تواند اصل خوب و کارآمدی باشد و اگر نباشیم همان‌گونه که در مورد *صدام* حسین دیدیم، امکان دارد به شکل چشمگیری برملا شود.(۴۹)

از سرچشمه‌های سوءبرداشت که هم سرشت عاطفی و هم شناختی دارد نگرش تک بعدی[2] است. انسانها اغلب هنگام دست شستن از دیدگاه یا فرضی که قبول داشته‌اند با این دشواری روبه‌رو هستند. دلیل این امر تا حدودی به آن باز می‌گردد که ما به شیوهٔ نگرش "خودمان" به امور، دلبستگی عاطفی پیدا می‌کنیم ولی از آن گذشته وقتی در جریان اطلاعات یا رفتار دیگران الگوهایی به چشم می‌خورد، ذهن ما همچون راهی برای کاستن از ابهامات و پیش‌بینی‌پذیر ساختن امور می‌چسبد. انواع آیینهای عملیاتی استاندارد سازمانی نیز مؤید این طرز برخورد است. برای نمونه، وقتی در مارس ۱۹۸۲ سرویسهای دیپلماتیک و اطلاعاتی انگلستان هشدارهایی دربارهٔ حملهٔ آرژانتین به جزایر فالکلند دریافت کردند چون هشدارهای مشابه بسیاری در گذشته بی‌ارزش از کار درآمده بود، تا وقتی که دیگر کار از کار گذشته بود آن را جدی نگرفتند.(۵۰) نگرش تک بعدی تقریباً طبق تعریف مانع از ابتکارات خلّاق می‌شود. اگر نخبگان اندونزی صرفاً می‌توانستند در این فرض که تیمور شرقی برای امنیت دولت‌شان اهمیت قاطع دارد اندکی تردید کنند امکان داشت برای راه‌حلی برای شورش این مستعمرهٔ سابق پرتقال خیلی سریع‌تر دست به کار شوند.

---

1. Universal retionality

2. tracked thinking

عارضهٔ مشابه دیگری که همهٔ ما گرفتار آن هستیم طلب‌همسازی[1] است. اگر در دیدگاههای افراد تناقض وجود داشته باشد احساس ناآرامی می‌کنند و به طور کلی می‌کوشند آنها را- اغلب به قیمت عدم شناخت ظرافتها و پیچیدگیها- برطرف سازند. وقتی اطلاعات تازه‌ای به دست می‌آید که با نگرشهای موجود جور در نمی‌آید تنشهایی ایجاد می‌کند که *لئون فستینگر*[2] به آن عنوان مشهور «ناسازی شناختی[3]» داده است.(۵۱) این اصطلاح را *دنیس هیلی*[4] در مجلس عوام انگلستان دربارهٔ *مارگارت تاچر* به کار برد تا نشان دهد وی به کمک روانپزشک نیاز دارد.(۵۲) به بیان علمی‌تر می‌توان گفت این پدیده، بخش عادی از فرآیند پردازش اطلاعات است و می‌توان به آن، یکی از این سه پاسخ را داد: نادیده گرفتن اطلاعات تازه و چسبیدن به باورهای موجود، توجیه اطلاعات تازه به نحوی که با باورهای موجود سازگار در بیاید و اصلاح باورها با در نظر گرفتن اطلاعات تازه. انتخاب یکی از این سه پاسخ به خود فرد و نیز این مسئله بستگی دارد که نظام تصمیم‌گیری تا چه حد پذیرای تحولات تازه هست یا نیست. *رابرت آکسلرود*[5] نشان داده است تصمیم‌گیران بر پایهٔ "نقشه‌های شناختی[6]" که به سهولت تغییر نمی‌یابد، دست به کار می‌شوند. جنیس[7] و *مان*[8] هم تأکید کرده‌اند که هم افراد و هم نظامها "گوش به زنگ" هستند تا جلوی بینشهای ناخوشایند را بگیرند.(۵۳) در این‌جا یک مؤلفهٔ عاطفی هم وجود دارد که براساس آن، تصمیم‌گیران آرامش فکری را ضروری می‌دانند؛ زیرا باورهای شقوق دیگر اغلب برای کل نظام بیش از حد هشدار دهنده است.(۵٤) به همین دلیل بود که رهبران شوروی "بهار پراگ" *الکساندر دوبچک* در سال ۱۹٦۸ را دسیسه‌ای ارتجاعی می‌دانستند و نه اصلاحاتی که برای جلوگیری از بحران‌زدگی نظام کمونیستی ضروری است.

---

1. consistency
2. Leon Festinger
3. cognitive dissonance
4. Denis Healey
5. Robert Axelrod
6. cognitive maps
7. Jenis
8. Mann

آخرین سرچشمهٔ سوءبرداشتها تمایل به صرفه‌جویی شناختی[1] یا ساده‌انگاری[2] است. این همان چیزی است که *استاین برونر* آن را "تمایل عام به تعمیم" خوانده است.(۵۵) از نظر فکری تمایل به امور مدیریت‌پذیر با میل به شناخت پیچیدگی در تعارض است، ولی در یک محیط سیاسی، اولی به قیمت از دست رفتن دومی به شدت مورد تأکید قرار می‌گیرد(۵٦). جزئیات بیش از حد یا داشتن اطلاعات کارشناسی بیش از اندازه، مانع از شناخت تصمیم‌گیرنده‌ای می‌شود که زیربار آنها به زانو درآمده است، همچنین موجب خصومت با رویکرد "علمی- دانشگاهی" می‌گردد. برای نمونه، *چرچیل* حتی از مشاور عملی بسیار قدرتمند خویش *لرد چرول*[3]"اقدام عاجل" و نتیجه‌گیریهایی می‌خواست که فقط یک صحنه از کاغذ را پر کند.(۵۷) از این گذشته تمایل دیگری که در برخی دیگر از سرچشمه‌های بر شمرده شدهٔ سوءبرداشت می‌توان سراغ گرفت تمایل به صرفه‌جویی در ارزشها یعنی پرهیز از لزوم آشتی دادن یکبارهٔ تعداد بیش از حدی از معیارهاست که به "بده‌بستان‌های" مهار نشدنی در ذهن خود فرد و در نظام تصمیم‌گیری منجر می‌شود. منشاء تمایل مستمری که به سمت "آموزه‌های" ریاست‌جمهوران در سیاست خارجی ایالات متحده از آموزهٔ *ترومن* به این سو وجود داشته احتمالاً همین بودجه است؛ البته چون چنین تمایلی در بیشتر دیگر کشورها به چشم نمی‌خورد باید گفت در مورد آمریکا یک عامل فرهنگی یا روند تقلیدی در کار است.(۵۸)

در بحث از روان‌شناسی جمعی تصمیم‌گیران سیاست خارجی، نخست به نظریهٔ *تفکر گروهی*[4] می‌رسیم. این مفهوم که در سال ۱۹۷۲ *ایروینگ جنیس* آن را مطرح کرد نشان‌دهنده تعدیل عمده‌ای در نظریهٔ تصمیم‌گیری عقلانی است.(۵۹) گرچه ما نیز مانند *لیندبلوم* بخواهیم بگوییم هرگونه همداستانی که در جمع گروه تصمیم‌گیری حاصل شود، فی‌نفسه عقلانی است، ولی "شکستهای مفتضحانه‌ای" که *جنیس* به تحلیل گذاشته است حکایت از آن دارد که نتایج حاصل از تفکر گروهی تقریباً هیچ‌گاه در حد بهینه نیست. علت این امر همان‌گونه که وی نشان داده است آن است که همداستانی گروهی اغلب نه حاصل بحث آزادانه دربارهٔ طیف

---

1. cognitive economy
2. simplicity
3. Lord Chewell
4. group think

گزینه‌ها (که به عقلانیت نزدیک است) بلکه نتیجهٔ آمیزه‌ای از ترس، سلسله مراتب، طلب همرنگی، غفلت و جهل است. تفکر گروهی اساساً چیزی جز تمایل گروهها به دستیابی سریع به توافق درونی حتی به قیمت بی‌توجهی به گوهر مسئله و سپس چسبیدن به این همداستانی حتی در زمانی که شواهد خلاف آن را ایجاب می‌کند نیست. انتقاد خشک اندیشی به ویژه هنگامی که رهبر گروه نیز با آن همدل باشد بسیار دشوار می‌شود. زیرا عملاً وظیفهٔ برخی اعضا ("پاسداران فکری") آن است که تا حدودی مانند ناظمان حزبی در مجلس عوام انگلستان هرگونه اختلاف نظر را- حتی در این سطح از بحث خصوصی- سرکوب کنند. نظریهٔ تفکر گروهی جنیس با بررسیهای موردی نقّادانه‌ای که با برخی از بدترین شکستهای سیاست خارجی ایالات متحده همراه است نظریات و انتقادات فراوانی برانگیخته است.[۶۰] به‌رغم وجود واقعیت مشهودی چون اینها: ۱- همهٔ تفکرات گروهی به بروز مشکلات جدی منجر نمی‌شوند؛ ۲- غیر از تفکر گروهی، طلب‌همرایی علل دیگری هم دارد؛ ۳- فشارهای متقابلی- برای نمونه سیاست دیوان‌سالارانه- وجود دارد که همداستانی آرامش بخش را بر هم می‌زند؛ ٤- انواع دیگری از رفتار گروههای کوچک هم وجود دارد؛ ٥- گروههای کوچک را جز در بستر فراخ‌تر نهادی و سیاسی نمی‌توان شناخت، باز رویکرد *جنیس* در دل خود گوهری از حقیقت دارد. به ویژه این نکته شایان تأکید است که برای تصمیم‌گیرانی که بخواهند از *عدم عقلانیت*[۱] پرهیز کنند، بهترین توصیه این است که از ایجاد جو چاپلوسی یا بدتر از آن نوکرمآبی در سطوح بالای گروه پرهیز نمایند. وجود میزان معینی از تنش سیاسی و فکری ذاتی درون چنین گروههایی ضروری است (البته اگر این تنش از اندازه بیرون رود خود مشکل‌زا خواهد بود)، ولی شرط کافی برای سیاستگذاری مؤثر نیست. ظاهراً ذهنیت در محاصره بودن برای گروه "ناهار پنجشنبه‌های" *جانسون* تغییر سمت و سو را دشوار ساخته بود، درست همان‌طور که کابینهٔ انگلیس در مارس ۱۹۳۹ تمایلی به ستیزه‌جویی با اقتدار نخست‌وزیر و وزیرخارجه که به شکل ناگهانی و باور نکردنی سیاست کشور را در برابر آلمان تغییر داده بودند نداشت.[۶۱] تقریباً شرکت در هر کمیته یا گروه سیاسی کافی است تا فرد در مورد سودمندی بینشهای حاصل از تفکر گروهی مجاب شود.

---

1. irrationality

شواهدی که در بالا کنار هم گذاشتیم نشان می‌دهد تصمیم‌گیری در حوزهٔ سیاست خارجی تحت طیف گسترده‌ای از فشارهای روان‌شناختی در هر دو سطح فردی و گروهی قرار دارد. با توجه به این حقیقت نمی‌توان گفت که تصمیم‌گیریها در بیشتر موارد براساس عقلانیت کلاسیک انجام می‌شود. حتی عقلانیت محدود هم مشکلاتی جدی به بار می‌آورد که برخی از آنها هنجاری است. انتظار اقدام مؤثر از تصمیم‌گیران- که در بحث حاضر یعنی قادر باشند موکّلان داخلی خود را قانع سازند که در تعقیب امنیت و دیگر ارزشهای فراخ‌تر که جامعه بدانها دلبسته است به طور پیوسته بر محیط خارجی کشور نفوذ دارند- ایجاب می‌کند که آنان مجموعهٔ گسترده‌ای از عوامل را با تکیه بر اوج هنرمندی و اوج خردمندی با هم هماهنگ سازند. با این حال، رهبران در عمل به موفقیت دست می‌یابند. آنان تصمیماتی می‌گیرند، دست به عمل می‌زنند و اغلب این باور را ایجاد می‌کنند که موفق شده‌اند رویکردی جدی و تأمل‌آمیز در قبال سیاست خارجی در پیش گیرند. چگونه چنین چیزی امکان دارد؟

گاه پاسخ را باید در بخت و اقبال سراغ گرفت. سر *رابرت ون سیترت*،[1] دیپلمات انگلیسی، دچار نوعی بی‌اعتمادی غریزی و بی‌دلیل به آلمانها بود که سبب می‌شد پیوسته خواستار اقدام بر خود *هیتلر* شود. با آن‌که توصیه‌های وی نهایتاً درست از کار درآمد ولی دلایل وی نادرست بود.(٦٢) از سوی دیگر، حتی این نمونه هم می‌تواند بیش از آن‌که به بخت و اقبال ارتباط داشته باشد ناشی از شم سیاسی یا گونه‌های شهود باشد. احمقانه است اگر بخواهیم اهمیت این توانایی را- که اساساً آمیزه‌ای از حسن قضاوت، تجربه، تخیّل و توانایی همدلی است- در سیاست خارجی که با هیچ میزانی از کارآمدی هم نمی‌توان به همهٔ آن امور آگاهی یافت دست‌کم بگیریم. گاه تصمیم‌گیران چاره‌ای جز پذیرش محدودیتهای عقلانیت و متوسل شدن به دیگر کیفیاتی ندارند که برخی از آنها به جای وجه محاسباتی بر وجه عاطفی مغز مبتنی هستند. *میریام استاینر*[2] در مقاله‌ای درخشان که هنوز همتایی ندارد گفته است "در جهانی که دارای عناصر غیرعقلانی مهمی است عقلانیت راستین ایجاب می‌کند تواناییها و مهارتهای غیرعقلانی را نیز در کنار تواناییها و مهارتهای عقلانی بشناسیم و توسعه دهیم".(٦٣) احساس و شهود درست به اندازهٔ تفکّر و مشاهدهٔ حسی از ویژگیهای حیاتی تصمیم‌گیران

---

1. Sir Robert Vansittart
2. Miriam Steiner

است. بر این اساس، اکثر محدودیتهای موجود برای عقلانیت چنان که به نظر می‌رسد مانع تصمیم‌گیری نیستند؛ در واقع برخی از آنها نیازمند فنون غیرعقلی، اگر نه غیرعقلانی هستند و مفاهیمی چون داوری، رهبری، همدلی و کاریزما یا فره همواره به آمیزه‌ای از وجوه فکری و احساس شخصیت دلالت دارند. سرانجام این که، هم روان‌شناسی شناخت و هم روانکاوی می‌توانند آگاهی ما را از این‌که تصمیمات سیاست خارجی چگونه گرفته می‌شود و چگونه باید گرفته شود تا حد بالایی پیش ببرند.(٦٤)

قدرت تفّکر تاریخی

تاریخ برای سیاستمداران هم نوعی ساختار فرخنده در دل ابهامات فراهم می‌سازد و هم به کمک آن می‌توانند افکار عمومی را در پشت سر حکومت بسیج کنند. سیاستمداران در مقام افراد انسانی دارای خاطرات شخصی هستند و در مقام نمایندهٔ یک طبقهٔ سیاسی میراث خوار برخی اسطوره‌ها، مناسک و تفکرات مرسوم سطحی هستند که از آن حس، استفاده یا سوءاستفاده می‌کنند، ولی در عین حال اسیر آنها نیز هستند.

از پدیده‌های رایج این است که تصمیم‌گیران فرض را بر وجود "درسهایی" در تاریخ می‌گذارند و در واقع بیشتر انسانها پیوسته به طور مستقیم و غیرمستقیم از گذشته استفاده می‌کنند و موقعیت فعلی خود را با آن می‌سنجند. تفکر تاریخی[1] در این معنا گریزناپذیر است و امری اختیاری نیست. به ویژه دانشمندان علوم اجتماعی عمر خود را صرف تحلیل تاریخ و جست‌وجوی الگوهایی در دل آن می‌سازند. در واقع فقط آنان که دچار فراموشی یا زدودگی شده و شدیداً ناتوان باشند هیچ احساسی از گذشته ندارند. با وجود این پژوهشگران روابط بین‌الملل در سالهای اخیر به شدت تأکید کرده‌اند که از تاریخ نمی‌توان هیچ درس روشنی گرفت و به قول هگل "از تاریخ می‌آموزیم که نمی‌توان از تاریخ چیزی آموخت".(٦٥) این امر دلایل گوناگونی دارد که برخی فلسفی و برخی از آنها عملی است. مهمترین دلیل، تمایل آشکار تصمیم‌گیران به بهره‌گیری از مقایسه و تشبیه‌های تاریخی ساده است که در نهایت آنها را به دردسر می‌اندازد.(٦٦) به ویژه استفادهٔ خام دستانهٔ رهبران انگلستان آمریکا از شبح "مماشات" [در

---

1. historical thinking

برابر دشمن] به شکل کاملاً مستندی نشان داده شده است و آنان سیاستهای ضدشوروی خود را با تکیه بر ترس از تکرار خطاهای دهه ۱۹۳۰ توجیه می‌کردند که از توقع رفتار عقلانی از دیکتاتورها ناشی بود (و احتمالاً سیاستهای یاد شده اساساً مهم از همین ترس بود)، اما می‌توان نمونه‌های مشابهی در زمینه "درسهایی" یافت که اغلب گفته می‌شود باید از صلح ورسای، سقوط بزرگ بازار سهام، پل هوایی برلین، شکست [در جنگ] باریکهٔ سوئز و شکست خلیج خوکها، ویتنام و نسل‌کشی سال ۱۹۹٤ رواندا گرفت و در واقع خودسری است اگر از این رویدادها و دیگر حوادث تکان دهنده نتایجی برای آینده نگیریم.

باید به تاریخ نه به چشم گنجینه‌ای جدا از خودمان که در آن راه‌حلهای ممکن ذخیره شده است، بلکه به دیدهٔ چیزی نگاه کنیم که از خودمان و احساس هویت خودمان در زمان و مکان جدایی‌پذیر نیست. اگر تاریخ را همچون جریانی پیوسته بدانیم که در روند تغییر آن به طور منظّم امور آشنایی سر بر می‌آورند در این صورت، حال با گذشته و نیز آینده پیوند تنگاتنگی پیدا می‌کند. در این حال می‌توانیم بدون این‌که بکوشیم از مدل خاصی پیروی کنیم هم از تفاوتها و هم از تشابه‌ها آگاه شویم. *ریچارد نیوشتات*[1] و *ارنست می*[2] دربارهٔ این‌که چگونه بدون گرفتار شدن در دام تشبیه‌ها و تقدیرگراییهای ساده‌انگارانه به آگاهی نقادانه از تاریخ دست بیابیم، رهنمودهای مشروح و هوشمندانه‌ای در اختیار تصمیم‌گیران گذاشته‌اند.[٦٧] حتی اگر باید تردید داشت که رهبران غالباً در پایان هفته‌ها در کمپ دیوید یا چکرز لم می‌دهند و دست نوشته‌های خود را می‌خوانند باز این احتمال هست که از طریق تحصیلات، آموزش کارکنان و تفسیر نسلها فلسفهٔ آن انتقال یابد.

بیشتر وقتها تصمیم‌گیران به شکل طبیعی و ناخودآگاه به تاریخ استناد می‌کنند. گاه نیز از آن به شکل دانسته و حساب شده برای تأیید نظر خودشان در روابط خارجی ولی بیش از آن برای جلب حمایت داخلی با قرار دادن خود در هالهٔ تاریخ گذشتهٔ ملت بهره می‌جویند. نمایشهای تاریخی، مراسم سالگرد و آموزش تاریخ در مدارس، همگی برای همین مقصود به کار می‌آیند و افکار عمومی به شکل نسبتاً انفعالی پذیرای این نوع تبلیغات است. شکستها و بحرانها، پیروزیها

1. Richard Neustadt

2. Ernest May

و انقلابها، افتخارات امپراتوری و گناه‌های امپریالیستی همگی زمینهٔ خوبی برای پیوند دادن سیاست جاری با نیرومندترین نمادهای زندگی ملی فراهم می‌سازند.

مسئولان هر حوزه از سیاست عمومی، باید میان بی‌اعتنایی مفرط نسبت به گذشته و اسیر شدن در چنگال گذشته توازنی برقرار سازند. انتظار وجود یک لوح سفید به همان اندازه غیرعقلانی است که عدم پذیرش امکان دگرگونی. در هر حال، همواره برداشتهای ذهنی دربارهٔ معنای تاریخ تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر چیستی تصمیمات دارد. از همین‌رو بهترین توصیه به تصمیم‌گیران این است که از نظر آزادی انتخاب و توانایی اقدام خودشان میان این سه نوع میراث فرق گذارند: میراثهایی با ریشه‌های عمیق در نهادها، تمایلات یا فرهنگ که عملاً نمی‌توان با سیاستگذاری آنها را ریشه کن کرد مانند موضع فعلی ایالات متحده در جایگاه قدرت نخست جهان؛ میراثهایی که آنها هم ریشه‌های عمیق دارند ولی می‌توان با تلاش قابل ملاحظه‌ای آنها را طی عمر یک نسل سیاسی تغییر داد شاید مانند ایستارهای انگلیس در قبال اروپا و میراثهایی که یا نسبتاً تازه‌اند یا ریشه‌های عمیقی ندارند و از همین‌رو می‌توان آنها را بدون دشواری چندانی از بین برد یا بازیچهٔ دست قرار داد مانند دردسر آلمان در سال ۱۹۹۱ در زمینهٔ به رسمیت شناختن کرواسی و اسلوونی.(۶۸) اگر ریشه‌های مسئلهٔ مشخصی در گذشته به درستی ارزیابی نشود- برای آن ریشه‌های بیش از حد عمیق یا پیش از حد سطحی قائل شویم- بی‌گمان همان‌گونه که *ایمره‌ناگی*[1] در کمال تأسف پس از رویارویی با حضور نیروهای پیمان ورشو در مجارستان در سال ۱۹۵۶ دریافت مشکلاتی بروز خواهد کرد. مشکل فقط دست‌کم گرفتن قدرت شوروی نبود؛ بلکه *ایمره‌ناگی* با این برداشت نادرست مسکو روبه‌رو شد که گویا تاریخ در آن زمان ایجاب می‌کرد ناحیهٔ حائلی بین شوروی و آلمان وجود داشته باشد. از بد اقبالی مجارستان، خود آن کشور و دیگر دولتهای اروپای مرکزی ابزار منتخب این تاریخ جدید بودند.

اهداف خودی

نقش‌آفرینان عرصهٔ سیاست خارجی همزمان نقشهای گوناگونی با درجات مختلفی از خود آگاهی و وضوح دنبال می‌کنند. آنان وقتی تحت فشار قرار گیرند معمولاً به مفهوم کهنهٔ منافع

1. Imre Nagy

ملی[1] چنگ می‌زنند که این روزها تاب بررسیهای دقیق تحلیلی را نمی‌آورد. آنان ترجیح می‌دهند خود را در پشت پردهٔ یکپارچگی مسئولیت جمعی مفروض پنهان سازند، ولی اهداف واقعی خود را که ناگزیر تعصّب‌آمیز و در عین‌حال بلند نظرانه است و برخی از آنها شدنی‌تر از بقیه هستند مشخص نسازند.

اندیشهٔ منافع ملی عمدتاً به این دلیل که اندیشه‌ای حشوآمیز و همان گویانه است راهنمای مناسبی برای اهداف سیاست خارجی نیست. هیچ سیاستگذاری برضد منافع دولت خود اعلام جنگ نمی‌کند (چون در این‌جا سخن از دولتها و نه ملتهاست اصطلاح دقیق‌تر، *مصلحت دولت*[2] است) و بنابراین می‌توان فرض کرد همهٔ آنان در مفهوم کلی پیگیر منافع ملی هستند. به قول جیمز *روزنا*،[3] پرسش اصلی این است که "کدام منافع، ملی انگاشته می‌شود و چرا؟"(۶۹) این تحلیل، روایتهای ذهنی و متعارض از منافع ملی را به حوزه‌های مهم‌تر ایدئولوژی، ارزشها و منافع خصوصی می‌رساند. در واقع، از دید نویسندهٔ حاضر، منافع ملی چیزی نیست که بتوان از آن برحسب قدرت، امنیت، شکوفایی اقتصادی، استقلال و مانند آنها یاد کرد که همگی را می‌توان چونان اهداف عالیهٔ سیاست خارجی هر دولتی مسلّم انگاشت؛ ولی همین که بحث شکل مشخص‌تری می‌یابد باعث اختلاف نظر می‌شود و تعریفی عینی به دست می‌دهد. برعکس، منافع ملی فقط نوعی ابزار اندازه‌گیری است که ما را قادر می‌سازد قضاوت کنیم آیا سیاستی مشخص، به راستی ملی عمومی یا جمعی است یا این‌که برعکس، هدفی خصوصی، گروهی یا فروملی است که در سیمای منافع ملی تغییر چهره داده است. همچنین به ما کمک می‌کند ببینیم آیا هدف یا سیاستی به راستی ناشی از *منافع* است؛ یعنی چیزی است متفاوت از ارزشها، اولویتها یا سوداها که واحد مشخصی به آن علاقه دارد. هر دو دسته از تمایزات بالا اهمیت حیاتی دارد، ولی آمیختن واژهٔ "ملی" با واژهٔ "منافع" صرفاً مسائل را پیچیده‌تر می‌سازد.

مسلماً تصمیم‌گیران یک شبه از اندیشیدن برحسب منافع ملی دست نمی‌کشند. ولی اگر شخصاً به تحلیل اهداف خویش نپردازند خطر سردرگمی و روبه‌رو شدن با نتایج بدتر آنها را

---

1. national interest
2. raison detat
3. James Rosena

تهدید می کند. همان‌گونه که یک روزنامهٔ انگلیسی دربارهٔ رئیس‌جمهور ایالات متحده در دورهٔ جنگ ساختگی خلیج‌فارس گفته است:

تا امروز دلایلی که آقای بوش برای مبادرت به جنگ بر شمرده دلایل به شدت گوناگون و حیرت‌آوری بوده است که از دفاع از میدانهای نفتی گرفته است تا پشتیبانی از حقوق بین‌الملل، سرکوب یک هیتلر تازه، ایجاد یک نظام امنیت منطقه‌ای نو و پشتیبانی از ارزشهای آمریکایی را در بر می‌گیرد. آخرین دلیلی که آقای بیکر [وزیر امورخارجهٔ ایالات متحده] با سرخوردگی آشکار مطرح ساخته "در امان نگه داشتن مشاغل آمریکاییان" بوده است.(۷۰)

حتی اگر میزان مشخصی از اغفال تاکتیکی را هم مجاز بدانیم باز این دلایل رنگارنگ از وجود ابهام در سیاستگذاری خبر می‌دهد که مشروع جلوه دادن تصمیم نهایی برای توسل به زور را به ویژه در چشم کسانی دشوار می‌سازد که پیشاپیش نسبت به ایالات متحده احساسات خصمانه‌ای داشته‌اند.

قائل بودن به لزوم شناخت گونه‌های مختلف اهداف سیاست خارجی برای تصمیم‌گیران، تأییدی بر عقلانیت مفرط نیست. اگرآنان هیچ درکی از سمت و سو یا اولویت نداشته باشند به ناچار بر خوش اقبالی و بخت متکّی خواهند شد. اینان دست کم باید بتوانند میان اهدافی فرق بگذارند که روی چهار پیوستار جداگانه دارند.

نخست، باید از *چارچوب*[1] تحصیل هر هدف درکی داشته باشند. هدفی چون "پس راندن کمونیسم" چیزی است که بیشتر سیاستمداران هوشمند آن را فقط راهبردی برای بلند مدت می‌انگاشتند که اگر حتی برای حصول آن در میان مدت تلاش می‌شد مخاطرات بسیار شدید به بار می‌آورد. چین دربارهٔ تایوان به حقیقتی واقف است که *ژنرال گالتیری*[2] دربارهٔ جزایر فالکلند/ مالویناس به آن توجهی نداشت؛ یعنی وقتی پای برداشتهای دیگران دربارهٔ منافع حیاتی‌شان در میان باشد اصرار بر فوریت زیان‌بار خواهد بود همچنین اصرار برگفتن دیدگاهی بیش از حد بلند مدت ممکن است سبب از دست رفتن فرصتها شود درست همان‌گونه که به اعتقاد برخی

---

1. time-frame
2. Galtieri

امروزه سیاست "منتظر باشیم و ببینیم "انگلستان در خصوص پول واحد اروپایی همین ویژگی را دارد. دشوارترین ارزیابیها، ارزیابیهای میان مدت است که در دورهٔ روی کار بودن یک دولت مردم‌سالار انجام می‌شود. هر سیاست تازه‌ای باید از جایی آغاز شود، ولی چنانچه حکومتی پا در مسیر دشواری برای رسیدن به مقصدی گذارد که بخت چندانی برای دستیابی به آن ندارد باید انتظار دردسرهایی داشته باشد. نمونهٔ جاافتادهٔ این پدیده در سالهای اخیر ترکیه است که بدون آن‌که به درستی بختی برای موفقیت داشته باشد پیوسته برای عضویت در اتحادیهٔ اروپا پافشاری می‌کند. این طرز رفتار موجب خشم مردم ترکیه و درگیری مستمر با دولتهایی شده است که مسئول وتو شدن درخواست ترکیه شناخته می‌شوند. شاید بهتر باشد ترکیه بپذیرد در ازای گرفتن امتیازات چشمگیری از دولتهای عضو اتحادیهٔ اروپا مسئله درخواست عضویت در این اتحادیه را به عهدهٔ تعویض گذارد.

دومین پیوستار، پیوستار *صراحت و روشنی*[1] است. همهٔ بازیگران میان اهدافی که اعلام می‌کنند و اهداف عملی خودشان یعنی میان اهدافی که آشکارا مدعی پیگیری‌شان هستند و اهدافی که به راستی دنبال می‌کنند فرق می‌گذارند. این تمایز در هر دو دسته رژیمهای آزاد و مردم‌سالار و رژیمهای استبدادی نیرنگ‌باز مشاهده می‌شود. شمار سیاستهای خارجی که از حیث اهداف نهایی‌شان شفاف‌تر از سیاستهای *هیتلر و موسولینی* بوده‌اند چندان نبوده است و انگلستان، فرانسه و اسراییل در جریان بحران ۱۹۵۶ باریکه سوئز دستور کارهای پنهانی خاص خود را داشتند. همهٔ انواع حکومتها گاهی ممکن است آگاه نباشند که معیارهای عملی‌شان از آن‌چه علناً اعلام کرده‌اند فاصله گرفته است. جای شگفتی نیست که *یوشکافیشر*، در مقام وزیر امورخارجهٔ آلمان، در عین توسل به خطابه‌های حزب خود یعنی حزب سبزها پیگیر سیاستهایی است که چندان تفاوتی با سیاستهای اسلافش از حزب دموکراتهای آزاد ندارد.

اهداف از لحاظ صراحت و روشنی در سه گروه اصلی تقسیم می‌شوند که در عمل غالباً با هم در می‌آمیزند: اهدافی چون نقش جهانی ایالات متحده که همچون بخشی از "عادات و آرایش ذهنی ملّت" مسلّم انگاشته می‌شوند؛[۷۱] اهدافی که بدون وجود امید واقعی به تحصیل

1. explicitness

آنها با احتیاط و آرامی پیگیری می‌شوند درست مانند اندیشهٔ یکپارچگی که جمهوری فدرال آلمان در سالهای جنگ سرد البته به محتاطانه‌ترین شکلی آن را زنده نگه می‌داشت و اهدافی که در جایگاه یک اولویت اصلی آگاهانه بر آن تأکید می‌گردد مانند عزم ویتنام در اواخر دههٔ ۱۹۷۰ برای مقابله با نفوذ چین در کامبوج [باید گفت] ممکن است اهداف از یک سطح به سطح دیگر منتقل شوند، ولی این کار باید همواره به شکل نسبتاً آگاهانه و وفاق‌آمیز صورت گیرد. بخش بزرگی از مشکلاتی که انگلستان در دهه‌های اخیر در قبال اتحادیهٔ اروپا داشته از این واقعیت ناشی بوده است که برخی از رهبران افکار عمومی بدون آن‌که تعداد کافی از رأی دهندگان را با خود همراه سازند، دیگر حاکمیت ملی را ارزشی تعرض‌ناپذیر نمی‌انگارند. *انورسادات*، رئیس‌جمهور مصر نیز از آن‌رو متحمل سنگین‌ترین هزینه‌ها شد که اهداف سیاست خارجی کشورش را از نابودی اسراییل به مصالحه با آن کشور تغییر داد. مسلماً *سادات* نمی‌توانست این تغییر را به شکل روشن‌تری صورت دهد، ولی او نیز در این زمینه که چنین تغییری تا چه اندازه نیازمند زمینه‌سازی قبلی در داخل است، قضاوت نادرستی کرده بود.

بدین ترتیب به پیوستار سوم؛ یعنی پیوستار *ارزشهای مطرح*[1] می‌رسیم. هم تصمیم‌گیران و هم شهروندانی که از آنان خرده می‌گیرند اغلب میان منافع خاص دولت خودشان و ارزشهایی که همهٔ اعضای نظام بین‌الملل در آنها شریکند تمایزی نمی‌گذارند. این همان تمایز معروفی است که *آرنولد ولفرز* میان اهداف "اختصاصی"[2] و اهداف "محیطی"[3] می‌گذارد و با تفاوت میان سیاستهایی که عمدتاً می‌توان آنها را به شکل یکجانبه پیگیری کرد و سیاستهایی شباهت دارد که نیازمند اقدام چند جانبه، اگر نه جهانی و همه‌گیر هستند (ولی البته با آن یکی نیست).(۷۲) در هر دو سطح، اهداف ممکن است تجدید نظر طلبانه باشند یا محافظه‌کارانه؛ یعنی در جهت ایجاد اصلاحات ملموس عمل کنند یا در جهت متوقف ساختن تغییرات. ولی تفاوت عظیمی است میان دولتی که اصولاً خواهان تبدیل سازمان ملل به یک بازیگر مؤثرتر در صحنهٔ سیاست بین‌الملل از طریق اصلاح شورای امنیت بوده است با دولتی که صرفاً در صدد حفظ یا به دست آوردن یک کرسی در این سازمان باشد. طبعاً موضع مرجح، هماهنگ ساختن منافع

---

1. Values of stake
2. possession goals
3. milieu goals

شخصی و جمعی به ویژه از منظر روابط عمومی است ولی خطاست اگر فرض کنیم که بیشتر دولتها در بیشتر زمانها قادر به چنین کاری هستند.

در این مرحله دیگر نمی‌توانیم تحلیل را صرفاً به اهداف محدود کنیم؛ وسیله‌ها نیز بخشی ذاتی از معادله‌اند زیرا کم هستند بازیگرانی که نسبت به شیوه‌ای که اهداف خود را با آن روش پیگیری می‌کنند (و مسلماً دیگرن) به ویژه در شرایطی که بر دیگران تأثیر می‌گذارند بی‌اعتنا باشند. علت این امر آن است که بازیگران تقریباً همواره در جهانی اقدام می‌کنند که دیگر در آن، سرزمین بدون سکنه‌ای وجود ندارد. اگر بهترین راه پیشرفت، تحصیل یا کاربرد بی‌پروای قدرت انگاشته شود در این صورت معمولاً واکنشهای یکسان و متضادی بروز خواهد کرد. از آن سو، اگر کاملاً به ملاحظات قدرت بی‌توجه باشیم نه تنها تحصیل اهداف مطلوب، دور خواهد بود بلکه کاملاً این امکان وجود دارد که وضع موجود رو به وخامت گذارد. آشکارترین نمونهٔ این امر، وضعیت بلژیک و هلند در اواخر دهۀ ۱۹۳۰ بوده است. خاطرنشان می‌سازیم که این در حد نهایی روی پیوستار ارزشها که *ولفرز* آنها را "قطب قدرت و قطب بی‌اعتنایی" می‌خواند از یک سو با سیاست قدرتمندانه و توازن قدرت و از سوی دیگر با انزواطلبی و درون‌گرایی متناظر است.[۷۳] در دوران ما هیچ یک از این دو قطب را نمی‌توان راهبرد سیاست خارجی به شمار آورد و جدی گرفت؛ آنها بیشتر، گرایشهایی هستند که برخی دولتها بیش از سایرین بدانها تمایل دارند؛ [در واقع] وسایلی نسبی به سمت اهدافی گوهری‌تر هستند.

با همهٔ این احوال، برای مجموعهٔ مشخصی از تصمیم‌گیران، این مسئله که آیا ارزش خاصی فقط مختص به واحد آنهاست، متعلق به گروهی از همفکران است یا به راستی جهانی است که از بالاترین درجهٔ اهمیت برخوردار است. در اغلب قریب به اتفاق موارد، سیاستها دچار قوم محوری هستند؛ زیرا بر این فرض پایه گرفته‌اند که منافع الف با منافع کل جامعهٔ دولتها منطبق است یا در شرایط معکوس، وجود یک همداستانی عام دیدگاه یک دولت خاص را در یک موقعیت تعیین کننده از نظر پنهان می‌سازد مانند زمانی که موافقت کشور مالت با توافقات هلسینکی در سال ۵-۱۹۷٤ به غلط مسلم انگاشته شد. برجسته‌ترین نمونه‌های این نوع خطای سیاست خارجی زمانی پیش می‌آید که دولتی تصمیم می‌گیرد در جهت ارزشهای داخلی خاص خودش دست به جهاد زند. تلاش برای صدور ارزشهای خودی براساس نوعی احساس حق به جانب بودن کوته‌بینانه، همواره باعث درگیری و معمولاً موجب بروز فاجعه می‌شود خواه یک

قدرت بزرگ درصدد تغییر کل نظام باشد (فرانسه در دوران ناپلئون، ایالات متحده در دوران وودرو ویلسون) یا یک دولت کوچکتر گرفتار تب انقلاب شده باشد (لیبی تحت حکومت قذافی در دهۀ ۱۹۷۰، افغانستان تحت حکومت طالبان در اواخر دهۀ ۱۹۹۰).

شاید موضوع پیش‌پا افتاده‌تر و رایج‌تر تعیین مرز نهایی گروه همفکران یا منطقه باشد. سازمان وحدت آفریقا به خاطر ابهاماتی تضعیف شده که دربارۀ اهداف مشترک میان دولتهای جنوب صحرا و دولتهای شمال آفریقا وجود داشته، درست همان‌طور که سازمان کشورهای آفریقایی با اختلاف نظر بر سر عضویت یا عدم عضویت کوبا روبه ضعف گذاشته است. اتحادیۀ اروپا در این باره دچار ابهامی عمیق است که تا کجا می‌تواند به سمت شرق گسترش یابد بدون آن‌که سرشت اساسی خود را از دست دهد. بر این اساس، اغلب یک سیاست خارجی بر پایۀ بهترین امیدها به جریان می‌افتد نه براساس درک روشنی از این‌که اقدام مورد بحث عملاً به چه کسانی و چه اهدافی خدمت می‌کند.

آخرین پیوستاری که اهداف سیاست خارجی را می‌توان روی آن مرتب کرد *آماجهای*[1] مشخص عمل است. در اینجا نیز همان نوع مشکلات مطرح است. معمولاً در هر سیاست مشخصی این موضوع اهمیت قابل ملاحظه‌ای دارد که بر چه کسی یا چه چیزی می‌خواهیم اعمال نفوذ کنیم. برای نمونه، سالها طول کشید دولتهای عضو اتحادیۀ اروپا دریابند برای پیشرفت روند صلح خاورمیانه نه تنها تغییر نگرشها در واشنگتن و تل‌آویو بلکه اندیشۀ اعضای کنگرۀ ایالات متحده و افکار عمومی آن کشور نیز دارای اهمیت عملی است. به همین سان در خود اتحادیۀ اروپا وقتی آشکارتر شد خانم *تاچر* به راستی هیچ تصوری در این باره ندارد و اگر می‌خواهد بخت موفقیت دیدگاههایش را بالا ببرد باید بر کدامیک از ۱۲ کشور عضو اتحادیه تأثیرگذارد ناکام‌تر ماند. برعکس، رهبران ایتالیا بر اهمیت بازگذاشتن خطوط ارتباطی با پاریس و بن به مراتب آگاه‌تر بودند و براین اساس هرچند موقعیت ضعیف‌تری داشتند توانستند به شکل مؤثرتری عمل کنند. نمونۀ برجسته‌تر، این‌که اگر ترومن، رئیس‌جمهور ایالات متحده، در پاییز ۱۹۵۰ می‌دانست چه اندازه اهمیت دارد چین متقاعد شود ایالات متحده نه در پی وحدت دو کره است و نه متزلزل ساختن انقلاب چین، شاید

1. targets

می‌توانست جلوی مداخلهٔ نظامی پکن را بگیرد و از تلفات انسانی وحشتناکی پرهیز نماید که در طی سه سال بعد بر همهٔ طرفها تحمیل شد.

آماجهای سیاست خارجی می‌تواند از دولتهای منفرد گرفته تا عناصری درون یک دولت، از کل گروه حکومت‌ها تا بازیگران فراملی را در بر گیرد. آن‌چه اهمیت دارد این است که به روشنی بدانیم درصدد ارتباط گرفتن یا اعمال نفوذ بر چه کسی یا چه چیزی هستیم. از این جهت، فرقی میان این بخش و سه بخش دیگر گونه‌شناسی اهداف سیاست خارجی نیست. هیچ چیز ثابت و بی‌تغییر نیست؛ اهداف پیوسته و به ضرورت در حال دگرگونی‌اند؛ ولی وجود ابهام جدی درون هر طبقه‌ای میان طبقات بر شمرده شده معمولاً دردسرساز خواهد بود. اگر عدم گسترش جنگ‌افزارهای هسته‌ای یا حقوق بشر را اهداف بلندمدت مطلوبی بدانیم ولی براساس مقتضیات حال، آماجهای خاصی برای خودمان مشخص سازیم ناگهان با رشتهٔ تازه‌ای از مشکلات روبه‌رو خواهیم شد. اگر هدف کوتاه مدتی که برای ما از فوریت برخوردار است بدون این‌که به حد کافی روشن سازیم یا با دیگر طرفهای مرتبط ارتباط بگیریم دنبال کنیم به هیچ وجه شگفت‌آور نخواهد بود که مانند تلاش شوروی برای کمک به کوبا با موشکهای روسی در سال ۱۹٦۲ بحرانی بروز کند. حتی با نگاه به گذشته می‌توان گفت اگر خواهان ارزیابی موفقیت یک سیاست خارجی هستیم باید بدانیم آن سیاست، تا چه حد به طور مستقیم، در کدام چارچوب زمانی و براساس چه معیارهایی پیگیری شده است. پرسیدن این پرسش حتی از بازیگری عقلانیت محدود هم بی‌جا نیست.

پرهیز از بدترینها

با در نظر داشتن محدودیتهای بسیاری که محیطهای چندگانهٔ تصمیم‌گیران- محیط دیوانی، محیط سیاسی، محیط روان‌شناختی، محیط بیرونی- بر آنان تحمیل می‌کند تقریباً بیهوده به نظر می‌رسد از آنان انتظار رفتار عقلانی داشته باشیم. مسلماً تصویر کلاسیک گروهی که براساس اهدافی روشن و اندیشیده اقدام می‌کنند و دست به انتخابهایی می‌زنند فقط در موارد نادر به واقعیت نزدیک است و در عین حال به همان اندازه خطاست که کلا از اندیشهٔ عقلانیت دست بشوییم و به جای آن پذیرای تصویری هرج‌ومرج زده از تصمیم‌گیریهای تصادفی شویم. خود رهبران معمولاً بر این باورند که به شکل عقلانی عمل می‌کنند و شهروندان باید به آنان اعتماد

کنند که بر همین اساس بر آنها حکم رانده می‌شود. وانگهی، بیشتر حکومتها برای خود برخی سمت‌گیریهای راهبردی کلی قائلند که سیاست دیوان‌سالارانه و داخلی (هر یک براساس منطق فرعی خاص خود) در چارچوب آن شکل می‌بندد. پس چگونه باید از تنش میان سودای مستمر عقلانیت و موانع عملی دستیابی به آن سردرآوریم؟

یک راه، پذیرش ناممکن بدون توافق بر عقلانیت گروهی است. با توجه به داوریهای سیاسی که بلافاصله در میان می‌آید چه کسی می‌تواند بگوید که دستیابی به جنگ‌افزارهای هسته‌ای برای کشوری در حال توسعه مانند پاکستان یا پای‌بندی به بی‌طرفی برای کشور ثروتمندی چون سوئیسی ذاتاً عاقلانه است یا نه؟ حتی اگر نگاه خودمان را به عقلانیت شکلی محدود کنیم همان‌طور که *استاینر* نشان داده است باز مشکلاتی باقی می‌ماند. شاید در برخی شرایط لازم باشد به شهود و تواناییهای احساس رهبرانمان اعتماد کنیم ولی این خلاف پارادایم متفکرانه و آگاهانه‌ای است که معمولاً با واژهٔ "عقلانی" به ذهن خطور می‌کند. نوگرایی که غرب به جهان پیشکش کرده به بخت، خرافه و سرنوشت، ناباور است و به توانایی انسان برای کنترل اقدامات خود و محیط خویش ارج می‌گذارد. این رویکرد دستاوردهای بسیاری داشته است ولی حتی در علوم طبیعی هم غالباً پیشرفت حاصل میان‌بر زدن آیینهای توصیه شده است.

بررسی سیاست خارجی حکایت از آن دارد که شاید بهترین راه خروج از این بن‌بست، وارونه ساختن روند معمول و طرح این پرسش باشد که آیا می‌توان رویکردهایی را برای سیاستگذاری مشخص ساخت که قطعاً *غیرعقلانی* هستند و مخاطرات توسل به آنها بر مزایای احتمالی آنها می‌چربد. این پرسش اساساً به مسئله روشی - شکلی باز می‌گردد، ولی میان شکل و محتوا تا حدودی انطباق وجود دارد، زیرا بی‌گمان، در روابط بین‌الملل تمایل به استفاده از دولت به عنوان یک ابزار خصوصی و بی‌توجه به خواستهای شهروندان و نیز تمایل به دشمنی با بیگانگان اوج نابخردی به شمار نمی‌آید. بیشتر ناظران این گرایشها را چنان غیرعقلانی می‌دانند که معتقدند آنها بیرون از دایرهٔ محاسبهٔ غلط رابطهٔ اهداف و وسایل قرار می‌گیرند.

براین اساس، هرچند نمی‌توانیم بگوییم که مثلاً "حمایت مضاعف" ذاتاً عقلانی و همواره در تصمیم‌گیری مطلوب است ولی قطعاً می‌توانیم بگوییم که انواع رفتارهای زیر در اغلب موارد مشکلاتی جدی در سیاست خارجی به بار می‌آورد:[۷۴] اقدام براساس تحریک یا هراس؛ کوتاهی از تضمین سطحی اساسی از هماهنگی سازمانها و وزارتخانه‌ها به بی‌توجهی به لزوم در اختیار

داشتن اطلاعات و تحلیلهای خوب و کیفی؛ غفلت از پیامدهای دورتر؛ کوتاهی از مطلع ساختن دیگر بازیگران از نیات و منافع حیاتی خود؛ عدم تأمین پشتیبانی داخلی. طبعاً هیچ گونه تناظر یک به یکی میان بروز یکی از این عارضه‌ها و شکست سیاستها وجود ندارد. در واقع گاه ممکن است برخی از آنها به ویژه از جهت امکان‌پذیر ساختن اقدامات سریع و ضدشهودی مزایایی در برداشته باشند. ولی به احتمال زیاد استمرار این عارضه‌ها، زیان‌بار خواهد بود. نمونهٔ اعلای این پدیده منش *آدولف هیتلر* است.

شاید به نظر رسد که این رویکرد منفی یا سلبی از تصمیم‌گیری که مبتنی است بر زدودن بی‌نظمی و شلختگی به منطقی بودن نزدیکتر است تا به عقلانیت. اما این موضوع پیش‌پا افتاده‌ای نیست زیرا احتمالاً تن‌آسایی در تصمیم‌گیریهای رسمی مسلماً به نتایجی ناگوار برای توده‌هایی منجر خواهد شد که پیامدهای خرابکاریهای مقامهای بلندپایه را تحمل می‌کنند. در پایان سدهٔ بیستم درصد فزاینده‌ای از سیاستگذاران خارجی خود را هم در برابر شهروندان کشور خویش و هم در برابر کل نظام بین‌الملل مسئول می‌دانند "بنابراین نباید به شیوه‌ای "غیرمسئولانه" عمل کنند؛ یعنی نباید به شیوه‌ای دربارهٔ مسائل بالقوه انفجارآمیز تصمیم‌گیری کنند که با مخاطرات بیش از حد همراه باشد. *لینکلیتر*[1] این نکته را در چارچوبی فراخ‌تر مطرح می‌سازد. وی می‌گوید عقلانیت مستلزم پذیرش "همبستگی گفتمانهای متعدد [است که] می‌تواند مناسبات تازه‌ای میان جهانشمولی و گوناگونی ترویج باشد".[۷۵] هر اندازه هم که چنین باشد- و باید از صمیم‌دل چنین چیزی را آرزو کرد- اگر کسانی که مسئولیت سیاستهای رسمی را برعهده دارند، آگاهانه بکوشند رویکردهایی که برای اندیشه، همدلی، مشورت و وضوح ارزش قائل نیستند کنار بگذارند - بدون آن‌که خود را به نوع برتری از خودپرستی که همانا پرستش جامعهٔ خودی است محدود سازند - در این خطرناک‌ترین عرصه یعنی عرصهٔ سیاست بین‌الملل از خود برخوردی منطقی و مسئولیت نشان داده‌اند. به گفتهٔ ورتسبرگر "اذعان به این حقیقت که تصمیم‌گیران همیشه نمی‌توانند رفتار عقلانی بهینه داشته باشند... مانع از داوری دربارهٔ مسئولیت آنان نمی‌شود... بهای قدرت و اقتدار قطع نظر از هر چیزی، به عهده گرفتن مسئولیت است".[۷٦]

1. Linklater

در بخش سوم کتاب حاضر خواهیم دید که چگونه حس مسئولیت، ما را به جهات متفاوتی می‌کشاند و چگونه می‌توان با بحث فلسفی دربارهٔ اخلاق سیاست خارجی، تنش میان موکلان داخلی و خارجی را فقط تا حدودی تسکین داد. با این حال، باز تصمیم‌گیران نیازمند رهنمودهایی عملی هستند و قطع نظر از آن‌که این واژه را به بکار ببرند یا نبرند معمولاً در حکم بهترین شیوهٔ ترجمان ارزشها در سیمای دستاورها به دنبال رویکردی "عقلانی" می‌گردند. از این جهت متون گستردهٔ موجود در زمینهٔ تحلیل سیاست خارجی دو نتیجه‌گیری کلی به دست ما می‌دهد: نخست این‌که چون اشتباه گرفتن اهداف و وسایل یا انواع گوناگون اهداف با هم به راحتی امکان پذیر است باید هم به افراد و هم به گروهها توصیه کنیم تا اندازه‌ای خودآگاهانه عمل کنند و دربارهٔ مفروضات اساسی به طور کامل بیندیشند و آنها را به روشنی بازگو کنند. در این صورت تصمیم‌گیران بخت بیشتری خواهند داشت که بدون از راه به در شدن با مسائل سیاسی چند لایه‌ای که پیوسته با آن دست به گریبانند یا گرفتار شدن در چنبرهٔ اهداف همپوش و متداخل خودشان بتوانند به یک راهبرد پای‌بند بمانند. برای نمونه، رهبران اتحادیه اروپا پیش از متعهد ساختن خود به روند هرچه آشفته‌تر و دشوارتر گسترش این اتحادیه در کپنهاگ در سال ۱۹۹۳ می‌بایست با روشنی بیشتری در این‌باره اندیشه می‌کردند که از سیاست گسترش به شرق چه هدفی دنبال می‌کنند و میان این هدف و دیگر اهداف چه رابطهٔ داد و دهشی وجود دارد. دوم، آنها باید روشی در پیش گیرند که شاید بتوان آن را "برنامه‌ریزی انعطاف‌پذیر"[1] خواند یعنی تعیین راهبردهای کلی بدون مشخص ساختن بیش از حد جزئیات و بدون متعهد ساختن مفرط خود به آنها در شرایطی که امور آشکار ناجور از کار درمی‌آید. اگر می‌خواهیم از موانع دوری کنیم و از فرصتهای تازه اغتنام جوییم بهتر است هم اندیشه‌ای باز داشته باشیم و هم روندی بسته برای تصمیم‌گیری در پیش نگیریم. اما بشر در بیشتر تلاشهای خویش ناگزیر نیازمند احساس سمت و سو به همراه گونه‌ای انسجام کلی فعالیتها است و برنامه‌ریزی میان مدت لزوماً دست‌وپاگیر نخواهد بود.

بنابراین لازم نیست به کلی از مفهوم عقلانیت دست بشوییم، ولی نباید آن را بیش از حد کوته‌بینانه تفسیر کنیم یا با نگاهی بیش از حد تجویزی به آن بنگریم. مسلماً در سیاست خارجی

1. flexi- planning

منافع مطرح چنان والاست که نمی‌توان خطر کرد و امور را به گونه‌ای هدایت نمود که ارزشهای ملازم با عقل و روند عقلانی نادیده یا حتی دست‌کم گرفته شود. سدهٔ بیستم به تنهایی آکنده از نمونه‌هایی است که نشان می‌دهند وقتی عقلانیت نامتناسب باشد- از یک سو، به هیچ گرفته شود و از سوی دیگر به سطح یک موضوع علمی ارتقا یابد- چه رخ می‌دهد. باید به عقلانیت به چشم یک ارزش حیاتی پس زمینه‌ای نگریست نه به دیدهٔ بتی که باید پرستید یا نابودش کرد.[۷۷]

فصل ششم

اجرا: ترجمان تصمیمات و توانایی‌ها در سیمای اقدامات

اگر مسئله کنشگری در سیاست بین‌الملل در وهلهٔ نخست به مشخص ساختن تصمیم‌گیران دارای اهمیت و کسانی که اینان در برابرشان مسئولند باز می‌گردد، بعد اجرا[1] را نباید فراموش کرد. باید بپرسیم آیا تصمیمات پس از گرفته شدن به راستی به صورت اقدامات مورد نظر ترجمان می‌یابند یا آیا آن‌چه در عمل انجام می‌شود نتیجهٔ تأخیر، تحریف و تصرف و فاصله گرفتن از درگیری سیاسی است. بخش قابل ملاحظه‌ای از نوشته‌های موجود حکایت از آن دارد که تصویر دوم به حقیقت نزدیکتر است، حال آن‌که تصویر نخست را سیاستمداران ترویج می‌کنند و مردم نیز منطقاً انتظار آن را دارند.

اجرا دو جنبهٔ جداگانه دارد: یکی تأخیری که میان تصمیم‌گیریهای سیاسی و اجرای آن در سازمانهای اداری وجود دارد و دیگری توانایی انجام دادن آن‌چه مورد نظر است با توجه به محدودیت تواناییها و ابزارهایی که در سیاست خارجی در دسترس ماست. جنبهٔ نخست رابطهٔ نزدیکی با مسئله سیاست دیوان‌سالارانه دارد که در فصل سوم به آن پرداختیم. از همین‌رو در

1. implementation

فصل حاضر بیشتر به جنبهٔ دوم اجرا توجه خواهیم داشت، اما پیش از آن‌که بتوان به هر یک از این جنبه‌ها پرداخت باید به خود مفهوم اقدام[1] و کنش توجه بیشتری کنیم.

چیزی بیش از جزئیات فنی

نخستین چیزی که باید دربارهٔ اقدام گفت این است که به زحمت می‌توان آن را از لحاظ مفهومی از مراحل صورت‌بندی تصمیمات و خود تصمیم در روند سیاستگذاری جدا ساخت. معمولاً در یک روندنما (flow chart)، روند تصمیم‌گیری با مشخص ساختن یک مسئله شروع می‌شود و در ادامه به گردآوری اطلاعات، صورت‌بندی گزینه‌ها و سرانجام مرحلهٔ تصمیم‌گیری می‌رسد. در مرحلهٔ اجرا یعنی زمانی که اقدامی صورت می‌گیرد چیزی همانند قطعهٔ پایانی یک آهنگ است که در پی ومنتج از تصمیمات است. جدای از این واقعیت که چنین تصویری همان نوع آرمانی عقلانیت را که در فصل چهارم به شدت تعدیل شد زنده می‌کند سبب می‌شود که مراحل مختلف سیاستگذاری بیش از آن‌چه معمولاً در عمل مشاهده می‌شود جدا از هم به نظر رسد. برای نمونه، ممکن است تصمیمات یک دولت مسئله‌ساز شود مانند موافقت قبرس در ژانویهٔ ۱۹۹۷ با خرید موشکهای زمین به هوای روسی که مدتها پیش از به اجرا درآمدن، مشکلات زیادی برای دولت نیکوزیا پدید آورد. در واقع می‌توان گمان برد که قبرس به راستی قصد خرید موشکها را نداشته است بلکه می‌خواست نفوذ خودش را برای ایالات متحده و اروپای غربی افزایش دهد.⁽¹⁾ به همین سان ممکن است خود یک تصمیم به ویژه وقتی آشکارا گرفته شود به منزلهٔ یک اقدام باشد مانند تصمیم *رومانو پرودی*،[2] نخست‌وزیر ایتالیا، در اواخر سال ۱۹۹۶ که به‌رغم بدبینی‌های گسترده‌ای که وجود داشت همهٔ توان خود را صرف وارد ساختن کشورش به نظام پول واحد اروپایی کرد. صرف اظهار چنین اولویتی سبب تغییر محیط برای دولتهای شریک ایتالیا به ویژه اسپانیا و یونان شد. سرانجام این‌که هرچند واژهٔ "اقدام" دلالت بر مجموعه‌ای از فعالیتهای ملموس و فیزیکی دارد، غالباً شکلی کاملاً شفاهی پیدا می‌کند. اعلام یک مطلب می‌تواند نوعی مانور یا راهی برای تغییر سمت‌گیری باشد، اما به همان اندازهٔ جابه‌جایی سربازان یا فروش ذخایر طلا سبب تغییر محیط سیاسی شود.⁽²⁾ حتی تصمیماتی که مخفیانه گرفته می‌شوند چون

---

1. action
2. Romano Prodi

رشتهٔ تازه‌ای از رویدادها را به جریان می‌اندازند از جنس اقدام هستند؛ حتی اگر در آغاز دیگران متوجه نشوند چنین تصمیماتی انجام دادن چیزی هستند (همان تعریف اقدام در فرهنگهای لغت).

بر این اساس، هنگام پرداختن به مسئله اجرا همواره باید نسبت به سوءبرداشتهای اساسی ملازم با آن هشیار باشیم. نخستین سوءبرداشت همان است که در بالا مطرح ساختیم یعنی این‌که اجرا، بُعدی صرفاً فنی ندارد، بلکه جزء جدایی‌ناپذیر کل چرخهٔ سیاستگذاری است و اغلب تفکیک آن از دیگر مراحل دشوار است. دست‌کم اجرای تصمیمات روی خود تصمیمات اولیه بازخورد دارد و اغلب مشکلات تازه‌ای نیز پدید می‌آورد. سوءبرداشت دوم برخاسته از بحثی است که در فصل سوم به آن پرداختیم؛ یعنی این‌که هرچند فعالیتهای دیوان‌سالاری اهمیت دارد، مترادف با اجرا نیست؛ وانگهی که تنها راه ثمربخش این است که نقشهای دیوان‌سالاری و سیاستمداران را در پیوند با هم مدنظر قرار دهیم. سومین سوءبرداشت، حاصل تعمیم نقد عقلانیت کلاسیک است: وقتی تعیین شیوهٔ عملی ساختن تصمیمات فرا می‌رسد تشبیه مسئله باشگاه گلف یا حتی چاقوی جراحی تشبیه نامناسبی است. اجرا صرفاً مسئله انتخاب بهترین ابزار کار نیست. در سیاست خارجی استفاده از ابزارهای معدودی امکان‌پذیر است- که می‌توان آنها را به ابزارهای دیپلماتیک، نظامی، اقتصادی و فرهنگی تقسیم کرد- ولی این ابزارها همیشه یا در تلفیق با هم به کار می‌روند یا آن‌که برخی از آنها به مثابهٔ ابزارهای ذخیرهٔ بالقوه مدنظر قرار می‌گیرند. تحلیل کاربرد افتراقی این ابزارها بخش اصلی فصل حاضر را تشکیل می‌دهد، ولی جز در مناسبات بسیار ساختار یافتهٔ دولتهای همفکر (برای نمونه در روابط تجاری میان ایالات متحده و اروپای غربی) جدا ساختن این ابزارها از هم و محروم ساختن خود از توسل به طیف کامل فشارهای ممکن به ندرت امکان‌پذیر است. حتی در مناسبات ایالات متحده و اروپا هم گاه رویدادهای غافلگیر کنندهٔ ناخوشایندی شاهد بوده‌ایم که حاصل خارج شدن اقدامات از مجاری پذیرفته شده و دست یازیدن به مجاری دیگر بوده است مانند فشارهایی که ایالات متحده به خاطر تهاجم انگلستان به باریکهٔ سوئز در سال ۱۹۵٦ بر پوند استرلینگ وارد ساخت یا خودداری کشورهای اروپایی از اجازه دادن به هواپیماهای جنگی ایالات متحده برای عبور از قلمرو هوایی خودشان در جریان حملهٔ آن کشور به لیبی در سال ۱۹۸٦. در شرایط سیال، انتخاب ابزارها هم مبهم‌تر می‌شود و هم تعیین کننده‌تر. استقرار موشکهای شوروی در کوبا در سال ۱۹٦۲ و نیز اقدام ایالات متحده دایر بر بالا بردن سطح آمادگی نیروهایش در جریان جنگ اکتبر ۱۹۷۳ خاورمیانه بحرانهای بزرگی پدید آورد.

قدرت و سیاست خارجی

قدرت،[1] مفهومی بنیادی در علوم سیاسی و از متونهای اصلی روابط بین‌الملل است، اما رابطهٔ قدرت با سیاست خارجی مورد غفلت قرار گرفته است که دلیل آن تا حدودی به این باز می‌گردد که سیاست خارجی تا همین اواخر در دل بحثهای کلی دربارهٔ منازعه و بنای منطقی دولتها گنجانده شده بود. کتاب *سیاست در میان ملتهای*[2] *هانس مورگنتا*[3] دیدگاه کلاسیک واقعگرایان را نشان می‌داد و کتاب *نظریه‌ای در باب سیاست خارجی*[4] جورج *مدلسکی*[5] تلاش آشکاری بود برای عملیاتی کردن قدرت چونان یک پول رایج که سیاستگذاران خارجی با آن به معامله می‌پردازند.[3] حجم عظیم نوشته‌هایی که در پی این آثار در باب قدرت در سطح بین‌المللی منتشر شده است، ارزیابی معنای قدرت در حوزهٔ سیاست خارجی را دارای اهمیت می‌سازد.

افراد اهل علمی که در صدد اقدام به نیابت از کشور خویش هستند با سه بعد متفاوت قدرت روبه‌رو می‌شوند. این سه بعد عبارتند از: قدرت چونان یک هدف، قدرت چونان وسیله یا ابزار مبادله و قدرت چونان یک چارچوب یا ساختار.[4] این سه مضمون همیشه از هم متمایز نشده یا با مسئله کنشگری پیوند داده نشده‌اند، بلکه عمدتاً از آنها برای صدور احکامی کلی دربارهٔ سرشت سیاست بین‌الملل استفاده شده است. آن‌چه در ادامه می‌آید تلاشی است برای اصلاح این عدم توازن.

قدرت *چونان یک هدف مستقل*، نشان‌دهنده نگرش معمول سیاستمداران و انگیزه‌های آنان است. این برداشت وجود دارد که بازیگران برای بیشینه ساختن قدرت شخصی خویش تلاش می‌کنند زیرا کنترل کردن دیگران نوعی رضایت خاطر روانی به فرد می‌دهد و همراه قدرت، افتخار، پول و فرصتها نیز نصیب وی می‌شود. مطابق این دیدگاه، سیاستمداران وقتی به نمایندگی دولت خویش دست به عمل می‌زنند مرز میان افزایش قدرت خودشان و افزایش قدرت دولت را تیره وتار می‌سازند و می‌کوشند سرنوشت دولت را با سرنوشت خودشان یکی جلوه دهند.

---

1. Power
2. Politics among Nations
3. Hans Morgenthau
4. A Theory of Foreign
5. George Modelski

گفتن ندارد که تصویر بالا تا حد بالایی کاریکاتوری از واقعیت است؛ ولی همیشه هم تصویر نادرستی نیست. نمونه‌هایی از "قیصرهای دیوانهٔ"[1] *هارولد لاسون*[2] وجود دارند که با جنون شخصی خودشان می‌خواهند کل مردمان یا حتی قاره‌ها را تحت انقیاد خویش درآورند. نفس اصطلاح "قیصرهای دیوانه" این اندیشه را به ذهن متبادر می‌کند که گویی افراط در قدرت‌طلبی و سنگدلی در دوران پیش از دوران نو یک هنجار بوده و در زمانهٔ ما عملاً ورافتاده است.(۵) ولی هر دو اندیشه خطاست. بیشتر حاکمان سده‌های میانی در مناسبات خارجی خود اهل احتیاط و حتی همکاری بودند و از آن سو در سدهٔ بیستم هم نه تنها شاهد ستمگریهای *هیتلر و استالین* بلکه همچنین زیاده‌رویهای سیاستمداران تبهکار پیش‌پا افتاده‌تری چون *صدام حسین و پول‌پوت*[3] بوده‌ایم. حقیقت آن است که هرچند ممکن است نمونه‌های منفرد پرستندگان قدرت به شکل پیش‌بینی‌ناپذیری ناگهان سربرآورند، بیشتر اوقات دولتها در دست کسانی قرار دارند که هراندازه هم بیرحم باشند، اساساً قدرت را به خاطر آن طلب می‌کنند که می‌تواند آنها را به اهداف نزدیکتر و دامنهٔ تواناییهای‌شان را فراخ‌تر کند. حتی *هیتلر* هم سوداهایی بالاتر از صرف انباشت قدرت به خاطر خود قدرت در سر داشت. هرچند او اندیشه‌ای منحرف و شگفت دربارهٔ نوع خاصی از تمدن داشت، بهترین راه از میان بردن کمونیسم و سرمایهٔ مالی بین‌المللی آن را به همهٔ جهان گسترش می‌داد.(۶) پیشرفت حزب نازی با این برداشت گره خورده بود.

حتی زمانی که به نظر می‌رسد رهبران جویای بهبود موضع قدرت بین‌المللی خویش (یا آن‌چه این روزها "دستاورهای نسبی"[4] خوانده می‌شود) به عنوان یک هدف مستقل هستند، همواره پرسشهایی تلویحی دربارهٔ میزان و سرشت توسعه‌طلبی آنان وجود دارد که باید به آنها پاسخ گفت. چه میزان قدرت کافی است؟ دربارهٔ تعداد نسبتاً اندکی از کسانی که دچار جنون خود بزرگ بینی هستند، مشکل این است که آنان دقیقاً ناتوان از انجام دادن این‌گونه محاسبات عقلانی هستند؛ هر افزایش قدرتی صرفاً اشتهای آنها را برای قدرت تیزتر می‌کند، ولی تقریباً مسلم است آنها که در عین پذیرش برخی محدودیتها در پی اهداف تجدیدنظرطلبانه هستند، تمنای استیلاجویی ندارند بلکه فقط اهداف مشخصی دنبال می‌کنند. برای نمونه، *جمال*

1. mad Caesars
2. Harold lasone
3. Pol Pot
4. relative gains

عبدالناصر رهبر مصر در فاصلهٔ سالهای ۷۰-۱۹۵۴ پیوسته از غرب به عنوان تهدید برای صلح جهانی یاد می‌کرد، حال آن‌که وی در واقع جویای اعادهٔ منافع مصر و مقابله با رشد قدرت اسراییل بود؛ یعنی سیاستهایی که هرچند در بسیاری نقاط جهان پذیرفتنی شناخته نمی‌شد، با مدل کلاسیک و ابزار دولتمداری کاملاً سازگار بود.(۷)

میان قدرت چونان وسیله‌ای برای رسیدن به اهداف، مرز ظریفی وجود دارد. هرچه باشد پرسش قدرت همواره با تمنای قهر و غلبه سروکار دارد. در این صورت ممکن است بپنداریم آن‌چه با توانایی غلبه بر دیگران می‌توان انجام داد ارزشی بنیادی است که قدرت را به خاطر آن طلب می‌کنیم. ولی این تمایزی خاص اصحاب مدرسه است که در عمل وقتی به منش کلی یک *هیتلر* یا *استالین* می‌پردازیم نمی‌توانیم پای بند آن باشیم. حداکثر می‌توان گفت که برخی دیکتاتورها در آغاز قدرت را فقط وسیله‌ای حتی برای دستیابی به اهداف والا می‌دانند ولی این برداشت خیلی زود به حاشیه رانده و سپس فراموش می‌شود و آنان پس از به دست آوردن قدرت عزم خود را جزم می‌کنند که دیگر آن را از دست ندهند. برای نمونه امروزه دربارهٔ *لنین* چنین برداشتی وجود دارد؛ برداشتی که همسو با نگرش *لرد اکتون*[1] است که می‌گفت قدرت مطلق، فساد مطلق می‌آورد. در چارچوب سیاست خارجی نیز نباید فراموش کرد که بسیاری از آنان که قدرت در عرصهٔ داخلی، مسمومشان کرده است در مناسبات با دیگر اعضای جامعهٔ بین‌المللی کاملاً قادرند رفتاری محتاطانه و حتی منطقی از خود نشان دهند. کسانی چون ژنرال *پینوشه* در شیلی یا *دانیل آراپ موی*[2] در کنیا با هوشمندی و زیرکی به محدودیتهای قدرت خویش در خارج از کشورشان آگاه بودند. خود *لنین* دقیقاً به خاطر آن به قدرت رسید که قادر به درک این واقعیت بود که آن‌چه در داخل روسیه می‌توان انجام داد به پذیرش تسلیم در برابر آلمان در جنگ بزرگ بستگی دارد.

تحلیل *آرنولد ولفرز* دربارهٔ طیف میان "قطب قدرتمند و قطب بی‌تفاوتی" هنوز هم سودمندترین راه رویکرد به مفهوم قدرت است.(۸) *ولفرز* معتقد است بازیگران سیاست خارجی از نظر نگرشی که در قبال قدرت دارند بسیار با هم تفاوت دارند، ولی بیشترشان در حدفاصل وسوسهٔ مبارزهٔ تمام عیار برای قدرت و بی‌اعتنایی آشکار به این مبارزه (مانند سویس) قرار

1. Lord Acton
2. Daniel Arap Moi

می‌گیرند. به گفتهٔ *ولفرز*، در بیشتر موارد "درنظر گرفتن مثبت یا منفی بودن قدرت‌جویی، بیرون از چارچوب اهداف و مقاصدی که انتظار می‌رود قدرت باعث پیشبرد آنها شود... قدرت را از هرگونه معنای قابل فهم، محروم و قضاوت دربارهٔ مناسب یا مفرط بودن آن ناممکن می‌سازد."(۹) اما یکی از همین هدفها "معمای امنیت"[1] است که *ولفرز* به پیروی از *روسو* و پیش از کنث *والتس* از آن سخن گفته است: در دنیایی پرابهام، آرزوی امنیت سبب می‌شود بیشتر رهبران، جویای نوعی سیاست ایمنی‌بخش در برابر خطرهای پیش‌بینی نشده باشند؛ نوعی توانایی حاشیه‌ای بیش از آن‌چه در محیطی باثبات ضروری است.(۱۰) براین اساس، قدرت هم در معنای اساسی خود یعنی توانایی اقدام برای دستیابی به اهداف موردنظر و هم در توانایی ذخیره‌ای که در بحرانها به کار رود، دارای اهمیت است. دلیل تشکیل نیروهای مسلح دائمی، کل تشکیلات امروزی سیاست دفاعی، نگهداری ذخایر پولی و منظور داشتن اختیارات اضطراری، همین است. در واقع دنبال کردن میزانی از قدرت کلی، هم منطقی و هم کارگشاست. در این صورت جای بحث دارد که آیا سیاستهایی چون استاندارد دو قدرت[2] انگلستان یا تمایل ایالات متحده در برتری داشتن همیشگی بر اتحاد شوروی، عقلانی و نه تجاوزگرانه و زیان‌بار بوده است.

قدرت در مقام پول یا وسیلهٔ مبادله، آشکارا قدرت را وسیلهٔ پیشبرد اهدافی بر می‌شمارد که از ارزشهای دیگری جز قدرت برخاسته‌اند. استعارهٔ پولی *مدلسکی* به شکل تلویحی اندیشهٔ ذخایر را مطرح می‌سازد که قبلاً به آن پرداختیم و می‌توان با وارونه کردن آن نتیجه گرفت که یک اقتصاد نیرومند از سرچشمه‌های قدرت در روابط بین‌الملل است.(۱۱) اگر دولتها هم منافعی (I) و هم ارزشهایی (V) دارند که می‌خواهند آنها را حفظ و گسترش دهند، در این صورت می‌توان این منافع و ارزشها را در دل مفهوم *علایق محوری* (C) جای داد (I+V=C). این علایق محوری همگی حول یکی از چهار موضوع جهانشمول *امنیت*، *شکوفایی اقتصادی*، *هویت* و *اعتبار*، دور می‌زند که البته هر یک بسته به چارچوبی که در آن مطرح می‌شود تفسیرهای بسیار متفاوتی می‌پذیرند. همهٔ این علایق محوری، هم نیازمند میزانی از قدرت عام، ترجیحاً همراه حاشیهٔ امنی از ذخایر مازاد و هم انواع خاصی از منابع هستند که برای همان مقصود مناسب است.

ممکن است آن‌چه قدرت عام به شمار می‌رود درگذر زمان تفاوت کند. هر پول یا وسیلهٔ مبادله‌ای فقط زمانی ارزش دارد که دیگران آن را به رسمیت شناسند به همین دلیل قدرت

---

1. security dilemma

2. Two Power Standard

همواره واجد عنصری مناسباتی است.[۱۲] اگر رقیب از آرایش جنگی شما یا جنگ‌افزارهای هسته‌ای‌تان نهراسد یا نظام عمومی، دیگر طلا یا عضویت در شورای امنیت را ارزشمند نداند در این صورت داراییهای‌تان به سرعت پیش چشم‌تان به باد می‌رود. یکی از بهترین نمونه‌ها در این زمینه، امپراتوری اتریش- مجارستان در سدهٔ نوزدهم است که وقتی رازگونگی پادشاهی تاریخی آن رنگ باخت دیگر نتوانست احترام اتباع امپراتوری یا خارجیان را نسبت به خود برانگیزد و همین موجب شد پیش از فروپاشی نهایی برای آخرین‌بار، به شکلی عصبی، بر موجودیت خود تأکید ورزد.[۱۳]

درست همان‌طور که عرضهٔ پول ممکن است ثابت یا تورمی و پاداشها امکان دارد مطلق یا نسبی باشند (از این جهت معنایی که دانشمندان علوم سیاسی برای "دستاوردهای نسبی" قائلند معنایی باز گونه است) قدرت در روابط بین‌الملل نیز می‌تواند گاه با حاصل جمع صفر[1] باشد و گاه با حاصل جمع متغیر[2] یا غیر صفر. اگر ایرلند میزان مشخصی از بودجهٔ جامعهٔ اروپا را از آن خود کند در این صورت به همان اندازه سهم کمتری برای هر یک از اعضای دیگر خواهند ماند (مگر این‌که بودجهٔ جامعه افزایش یابد). برعکس، چه‌بسا افزایش اعضای اتحادیهٔ اروپا می‌تواند در کنار هزینه‌های کوتاه مدت، منافع بلند مدتی حتی برای اعضایی داشته باشد که هزینه‌های مالی گسترش اتحادیه را به دوش داشته‌اند. بازیگران باید پیوسته ببینند که سرگرم اجرای کدام یک از دو نوع بازی هستند. به همین سان، زمانی که باید توانمندیهای خود را در قالب اقداماتی جلوه‌گر کنند باید بدانند قدرت نه در خلأ بلکه بر طرفی و برای متصوری اعمال می‌شود. از این گذشته باید هم محدودیتهای قدرت و هم امکانات آن را شناخت. به دیگر سخن در مرحله‌ای باید از اجبار و تهدید دست کشید و به معامله روی آورد. قدرت داشتن به این معناست که همواره می‌توانیم سرنوشت خود را تا اندازه‌ای رقم زنیم. مسئله این است که تا چه اندازه و به چه نوع مصالحه‌ای با دیگران می‌توان رسید. دولتی که روی کاغذ، برتریهای بسیاری دارد اگر رهبرانش درک درستی از دامنهٔ قدرت- و چارچوب آن- نداشته باشند خواه با دست‌کم گرفتن یا دست‌بالا گرفتن قدرت خود، می‌تواند دچار سوءاستفاده از قدرت شود.

1. Zero-sum

2. Variable-sum

منظور از *قدرت به منزلهٔ چارچوب* این است که بازیگران سیاست خارجی در محیطی عمل می‌کنند که *بی‌توجهی* به قدرت در آن عاقلانه نیست (اصطلاح "بی‌تفاوتی" *ولفرز* حق مطلب را ادا نمی‌کند؛ حتی ساده‌لوح‌ترین و خوش‌باورترین تصمیم‌گیران هم، باز سیاستمداراند). موج حملات نظری به مکتب واقع‌گرایی در دهه‌های اخیر به این اندیشهٔ مهمل منجر شده است که نه تنها دولتها در روابط بین‌الملل اهمیتی فرعی پیدا کرده‌اند بلکه توزیع نابرابر توانمندیها در دوران آنها نیز از نظر تحقیقی کاملاً کم‌اهمیت است. پذیرش قدرت، چونان عنصری تعیین کننده در تمامی مناسبات اجتماعی و نیز بنا به تعریف علم سیاست، بدیهی است و لزوماً به معنی گردن گذاشتن به کل اندیشهٔ واقع‌گرایی نیست. از این گذشته، ابزارهای کاهش از کاربست قدرت هنوز ناقص است و منتفی دانستن قدرت، فقط از نویسندگان بی‌احتیاط و نابخرد بر می‌آید.

معمولاً اهل عمل به شکل فاجعه‌باری "واقعیتهای" بیرونی را نادیده می‌گیرند یعنی عواملی که بیرون از کنترل‌شان قرار دارد. *چمبرلین* در سالهای ۹-۱۹۳۸ و *استالین* در ۱۹٤۱ نمونه‌های رسواتر این پدیده در سدهٔ بیستم هستند، ولی حکومت قبرس در سال ۱۹۷٤ و سیاست اقتصادی *فرانسوامیتران* در دو سال نخست دولتش یعنی سالهای ۳-۱۹۸۱ نیز نمونه‌هایی به همان اندازه بجا هستند که احتمالاً بیشتر می‌توان آن را مشتی نمونهٔ خروار دانست. هر اندازه هم بازیگران از جایگاه بالایی برخوردار باشند و مسئله نیز محدود باشد باز کسانی که کنترل‌ناپذیر بودن بستر خارجی را نادیده می‌گیرند خطر غرق شدن را به جان می‌خرند. تغییر موضع خفت‌بار *کلینتون*، رئیس‌جمهور ایالات متحده در سومالی در سال ۱۹۹۳ که نتیجهٔ ناتوانی از فائق آمدن بر جنگ‌سالاران محلی بود، صرفاً نمونهٔ دیگری از گرفتاریهای این ابرقدرت از یوگسلاوی و ویتنام گرفته تا افغانستان و لبنان بود. خود این شکست، تحت‌شعاع حملات تروریستی سال ۲۰۰۱ قرار گرفت که امکان آنها را خودمحوری عمیق فرهنگ امنیتی ایالات متحده در دهۀ ۱۹۹۰ فراهم ساخته بود. حتی *هنری کیسینجر* هم که بزرگترین موعظه‌گر کاربرد عقلانی قدرت بود دربارهٔ آرام و بی‌تأثیر بودن اروپاییها در سالهای ٤-۱۹۷۳ قضاوت نادرستی داشت و در نتیجه شکست خفت‌بار را متحمل شد. قدرتهای کوچکتر به همان نسبت با مشکلات بزرگتری روبه‌رو هستند. اگر فنلاند هم در قبال تهدیدهای بالقوهٔ اتحاد شوروی همان بی‌اعتنایی سرکشانه را نشان می‌داد که هلند در دهۀ ۱۹۳۰ از خود بروز داده بود یا به سرعت در دل پیمان ورشو جذب و هضم می‌شد یا بحرانی جهانی پدید می‌آورد.

کسانی که از آن سوی بام می‌افتند چنان که گویی سیاست خارجی فقط و فقط دربارهٔ قدرت است قطعاً به همان اندازه دچار دردسر خواهند شد. *موسولینی* که پیروزیهای جنگی و برتری همپیمانش آلمان، وی را کور کرده بود هر روز بیش از پیش از وزیر امورخارجهٔ واقع‌بین‌تر خود کنت *چیانو*[1] فاصله می‌گرفت.(۱٤) *چیانو* بهای تردید درباره دوام داشتن آن موفقیتها و برتری را با جان خود پرداخت، همان‌طور که نهایتاً *موسولینی* و هزاران تن دیگر نیز بهای اعتماد کورکورانهٔ دوچه به این موفقیتها را با جان خود پرداختند. *شاه* ایران در دههٔ ۱۹۷۰ اعتماد داشت که آمیزهٔ سرکوب و پشتیبانی آمریکا رژیم وی را تعرض‌ناپذیر ساخته است. در واقع، این آمیزه صرفاً سبب شد که با انقلابی که وی را از قدرت سرنگون ساخت رفتاری خشونت‌بارتر داشته باشد. یک دهه بعد، رهبران شوروی به دستگاه هولناک قدرت متفاوتی که به وجود آورده بودند بیش از حد اعتماد کردند. سرنوشت رژیم شوروی نیرومندترین گواه بر ضعف سیاست قدرت[2] در مقام راهنمای عمل و سازگارجویی است.

چارچوب قدرت به معنی شناخت ساختارها هم هست. *سوزان استرنج*[3] قدرت ساختاری[4] را دارای اهمیت بنیادین می‌دانست و معتقد بود در روابط بین‌الملل چهار ساختار اصلی وجود دارد که حول امنیت، پول، تجارت و اطلاعات پاگرفته است. اگر کشوری مانند ایالات متحده بتواند بر یک یا چند ساختار چیره گردد در این صورت نقشی تعیین کننده در امور بین‌المللی خواهد یافت. این نکته‌ای است که در بحث کنونی ما اهمیت فراوانی دارد؛ زیرا نقش‌آفرینان عرصهٔ سیاست خارجی نه تنها باید با ساختار(های) قدرتی که در بستر آنها به فعالیت می‌پردازند کنار بیایند بلکه باید با این مسئله روبه‌رو شوند که چه کسی قدرت تعیین ساختار(ها) را دارد. هنری *کیسینجر* گفته است "ساختارها ابزارهایی هستند که به خودی خود قلب و روح افراد یک جامعه را پای‌بند نمی‌سازند."(۱۵) آنها موجودیتهایی انتزاعی هستند. با این حال، هم قدرت دست زدن به اقدام و هم توانایی اعمال قدرت بر دیگران نیازمند شناخت سرشت چارچوب گسترده‌تری است که اقدام باید در بستر آن صورت گیرد.(۱٦) به مسئله استیلا بر نظام و

---

1. Count Ciano
2. Power politics
3. Susan Strange
4. Structural power

دگرگونی نظام در فصل بعد خواهیم پرداخت. عجالتاً یادآوری این نکته کافی است که دولتها از لحاظ توانایی شکل دادن به "محیط" بیرونی به شدت با هم تفاوت دارند. خود زبان سیاست خارجی- "ابرقدرتها"، "قدرتهای بزرگ"، "قدرتهای متوسط"، "دولتهای کوچک" و "خرده دولتها"- نوعی تلاش برای بیان همین تفاوتهاست. در واقع، می‌توان گفت ابرقدرت بنابه تعریف، دولتی است که توانایی اقدام در همهٔ جهان و دگرگون ساختن کل نظام را دارد، حال آن‌که نفوذ یک قدرت متوسط، به منطقه‌ای خاص یا موضوعی مشخص محدود است.

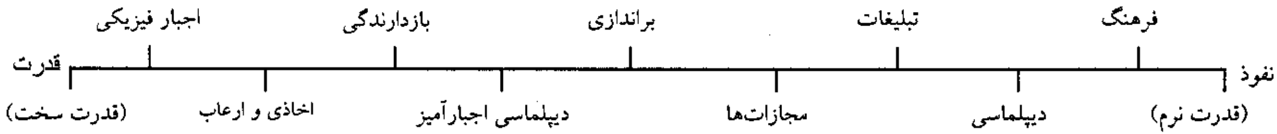
پیوستار وسیله‌ها

مسئله وسیله‌های در دسترس سیاستگذاری خارجی به هیچ وجه چنان که شاید به نظر برسد مسئله سرراستی نیست. مسلماً به راحتی می‌توان نوعی گونه‌شناسی از وسیله‌ها به دست داد و موضوعات منفرد مانند مجازاتهای اقتصادی را به تحلیل گذاشت. ولی در عمل به ندرت می‌توان وسیله‌ها را به آسانی از هم جدا ساخت، [چرا که] آنها از نظر موقعیتها و چارچوبهای زمانی مختلفی که می‌توان از آنها بهره گرفت با هم تفاوت دارند. آنچه در ادامه می‌آید تلاشی است برای پرداختن به این دو نوع تفاوت و به دست دادن نوعی چارچوب یکپارچه کننده، نخست به صورت یک پیوستار و سپس به صورت مدل هرمی شکل که روابط متقابل میان منابع، تواناییها و ابزارهای سیاست خارجی را نشان دهد.

برای این منظور نقطهٔ شروع ثمربخش، تمایز گذاشتن میان قدرت سخت[۱] و قدرت نرم[۲] است[(۱۷)]. قدرت سخت قدرتی است که اجبارآمیز است و اغلب شکلی بی‌واسطه و فیزیکی دارد. قدرت نرم، قدرتی غیرمستقیم و بلندمدت است که بیشتر از طریق مجاب‌سازی عمل می‌کند تا زور. قدرت نرم را چنین تعریف کرده‌اند "واداشتن دیگران [از طریق تغییر نقش آنها] به این‌که همان را بخواهند که شما می‌خواهید."[(۱۸)] برخی ناظران بر این عقیده‌اند که قدرت سخت هر روز مهجورتر می‌شود توسل به قدرت نرم شیوهٔ آیندهٔ اجرای سیاست خارجی است. شیرینی دارد جای چماق را می‌گیرد. اگر هم چنین باشد همواره میان قدرت و نفوذ تمایزی وجود دارد و همان‌طور که نمودار ۱-٦ نشان می‌دهد تفاوت میان قدرت سخت و نرم راهی است برای بیان این تمایز.

---

1. hard power
2. soft power



نمودار ۱-۶: پیوستار قدرت در سیاست خارجی

لوید آکس ورثی،[1] وزیر امورخارجهٔ کانادا- تا حدودی در دفاع از خود- گفته است "قدرت نرم همان قدرت متزلزل نیست".(۱۹) کاربرد ابزارهایی هم که به آرامی عمل می‌کنند و به اندیشه‌ها شکل می‌بخشند باز می‌تواند نوعی اجبار باشد هرچند کسانی که آماج این ابزارها هستند متوجه این حقیقت نباشند. همچنین ممکن است لازم باشد از آنها در تلفیق با وسیله‌های سنتی استفاده کنیم. قدرت سخت روی خود آماج متمرکز است، حال آن‌که قدرت نرم اساساً در صدد دگرگون ساختن محیط آماج است. این همان قلمرویی در سطح بین‌المللی است که *ونس پاکارد*[2] آن را قلمرو "مجاب‌سازان پنهان" و تعیین کنندگان دستور کار می‌نامد. در سالهای اخیر، حکومتها به شکل هرچه آشکارتری دریافته‌اند که توانایی شکل دادن به تصورات و ارزشها می‌تواند دستاوردهای ملموس داشته باشد.(۲۰)

این بدان معنی نیست که آنها دیگر به ابزارهایی که در قطب قدرت سخت وجود دارد یا به بهره‌جستن از آنها توجه و علاقه‌ای ندارند. ولی پیوستار فراخ‌تر از ابزارهای سیاست خارجی که اکنون در دسترس آنهاست و همپوشی و تداخل آنها با ارزشهای ستیز یا همکاری، این تصمیم‌گیری را که به طور مشخص از کدام وسیله باید استفاده شود دشوار می‌سازد. ممکن است در برخی جوامع برای به کارگیری وسیله‌های "غیرنظامی و مدنی" حتی در صورت احتمال بالای شکست خوردن آنها، فشارهایی سیاسی در کار باشد. مسئله هزینه‌ها و چارچوب زمانی هم اهمیت محوری دارد: توانایی نظامی ممکن است به شکل سرسام‌آوری پرهزینه باشد؛ سیاست نشان دادن تصویر مطلوبی از کشور در خارج، مانند سیاست درخشش زبان و فرهنگ فرانسوی، می‌تواند هزینه‌های مالی سنگینی بر دوش کشور گذارد. در مقایسه، استفاده از دیپلماتها نسبتاً ارزان‌تر است. اما رابطهٔ میان سرمایه‌گذاریها و دستاوردها امکان ندارد کاملاً روشن باشد. در حالی که عدم توسل به نیروهای مسلح پرهزینه دست‌کم حکایت از آن دارد که بازدارندگی می‌تواند نتیجه‌بخش باشد، موضع‌گیری مطلوب در برابر یک کشور و فرآورده‌هایش امکان دارد نتیجهٔ عواملی باشد که کاملاً از سیاست

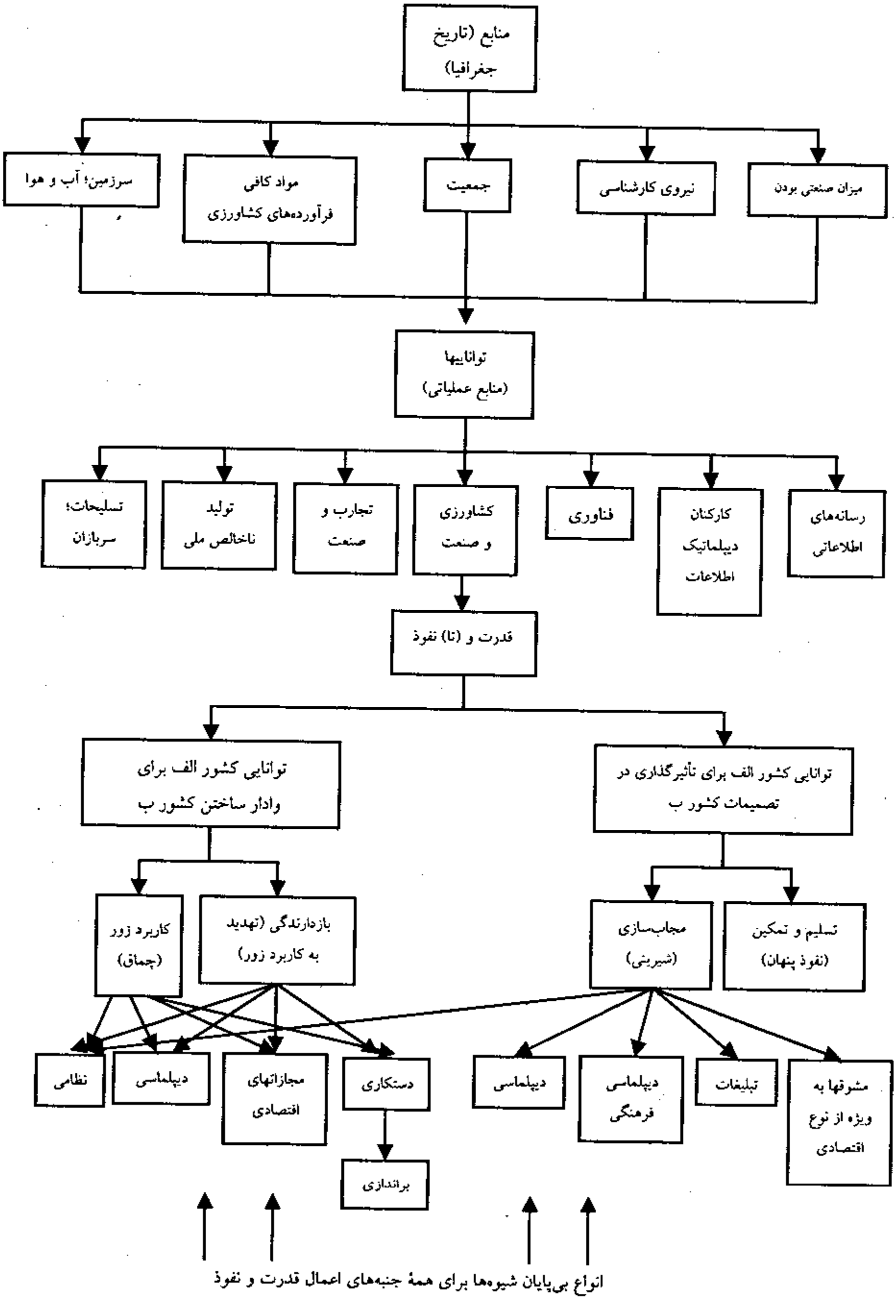
1. Lioyd Axworthy

2. Vance Packard

عمومی جدا است. وقتی هالیوود و سی ان ان را در دست داریم دیگر چه نیازی به صدای آمریکاست؟

بیشتر بازیگرانی که از نعمت حق انتخاب برخوردارند ترجیح خواهند داد مجموعه‌ای از ابزارها را هم از قطب قدرت سخت و هم از قطب قدرت نرم در دسترس داشته باشند و اغلب باید از آمیزه‌ای از آنها بهره جویند. بنابراین به خاطر همین چند بعدی بودن سیاست خارجی و تأخیرهای زمانی طولانی که در کار هست چاره‌ای جز این نداریم که ارزیابی هزینه‌ها و ثمرات را چشم بسته و دربست بپذیریم. موضوعی که اهمیت بیشتری دارد رویکرد "بیمه کردن خود" است که برخی دولتها براساس آن تعیین می‌کنند به چه اندازه پوشش نیاز دارند و قادر به تأمین آن هستند و کدام چارچوب زمانی بیش از همه برای آنها از اهمیت برخوردار است. در مرحلهٔ بعد آنها همراه تغییر- اعم از بهتر یا بیشتر شدن- شرایط، سیاستها و سرمایه‌گذاریهای خود را نیز تعدیل می‌کنند. این تقریباً بی‌اغراق همان دیدگاهی بود که در زمینه "پاداش صلح" پس از سال ۱۹۹۰ وجود داشت، البته لختی نظام اتحادیه‌ها سبب شد استفاده بردن از آن در پایان جنگ سرد به شکل شگفت‌آوری دشوار باشد. همچنین این رویکرد می‌تواند به مجالس قانونگذاری مردم‌سالار و افکار عمومی، راهی برای پرداختن به حوزهٔ سابقاً اسرارآمیز و به شدت حفاظت شدهٔ هزینه‌های سیاست خارجی بدهد.

پیش از بحث دربارهٔ گوهر ابزارهای اصلی سیاست خارجی یک مسئله نظری دیگری هم هست که باید روشن شود. این مسئله، رابطهٔ هرمی شکل میان منابع، تواناییها و ابزارهاست. نمودار ۲-٦ نشان می‌دهد تمایز میان این سه مقوله چیزی بیش از تفاوتهای معناشناختی است.



نمودار ۲-٦: منابع، توانایی‌ها و ابزارها

منابع[1] عناصری نشأت گرفته از تاریخ و جغرافیا هستند که به قول *روند وین*[2] و *دوروسل*[3] "نیروی‌های اساسی" سیاست خارجی را تشکیل می‌دهند؛ همان‌ها که مرز تأثیرگذاری یک کشور بر جهان را- اگر نگوییم سوداهای آن را- تعیین می‌کنند.(۲۱) این عناصر شامل مواد کانی موجود در زمین، حاصلخیزی خاک و کیفیت آب و هوا است. موقعیت جغرافیایی و وسعت (جمعیت و سرزمین) و میزان توسعه یافتگی نیز همگی از اموری هستند که حکومتها از پیشینیان خود به ارث می‌برند و با توجه به مردود بودن تجاوز ارضی، تغییر آنها یا ناممکن یا فقط طی چندین نسل امکان‌پذیر است. برای نمونه، حکومت فرانسه پس از سال ۱۸۷۰ باعزمی جزم کوشید جمعیت آن کشور را افزایش دهد، ولی توفیق چندانی به دست نیاورد. منابع، اهمیت فراوانی دارند، ولی به خودی خود ابزارهای عملیاتی سیاست خارجی نیستند.

در واقع، برای آن‌که منابع به سطح ابزار برسند باید به صورت *توانایی*، عملیاتی شوند. تواناییها عناصر قابل تشخیص مسئولیت حکومتهای امروزی هستند که برای آنها وزارتخانه‌های جداگانه وجود دارد و این امید وجود دارد که تصمیم‌گیریها دست‌کم در میان‌مدت بتواند در آنها اثر گذارد. تواناییها شامل نیروهای مسلح، توانایی تکنولوژیک، سطوح آموزش و پرورش، الگوهای تجارب و نمایندگی دیپلماتیک و توانمندی کل اقتصاد کشور است. برخلاف قدرت و کاربرد آن، تواناییها معمولاً سنجش‌پذیرند و پیوسته برای شکل دادن به سرشت و تکامل آنها باید تصمیماتی گرفته شود. معمولاً چنین تصمیماتی در مسائل سیاست خارجی تأثیر دارند، ولی همیشه از منطق سیاست خارجی پیروی نمی‌کنند. ژاپن پس از ۱۹٤۵ به دلایلی که به بقای آن کشور مربوط بود کل اقتصاد خود را از نو ساخت؛ نتیجهٔ پیش‌بینی نشدهٔ این تصمیم، سر برآوردن یک ابرقدرت اقتصادی بود. صرفه‌جویی مالی انگلستان پس از سال ۱۹۷۹ اتفاقاً موجب از دست رفتن اثربخشی نهادهایی با نقش خارجی مهم مانند دستگاه دیپلماسی، بی‌بی‌سی و دانشگاههای آن کشور شد. اتحاد شوروی نیز کاملاً عامدانه تصمیم گرفت آسیب‌پذیریهای تکنولوژیک خود را پس از جنگ جهانی دوم برطرف کند و با تلاشهایی بزرگ (که البته نهایتا به شکست آن کشور انجامید) موفق شد ایالات متحده را در عرصهٔ فضا هم از لحاظ پرتاب

---

1. resources
2. Renouvin
3. Duroselle

ماهواره (اسپوتنیک[1] در سال ۱۹۵۷) و هم از لحاظ فرستادن فضانورد (یوری گاگارین[2] در سال ۱۹۶۱) پشت سر گذارد.

اما تواناییها/*ابزارهایی*[3] مدیریت‌پذیر یا آن‌چه *دون پوچالا*[4] "قدرت قابل نمایش دادن در خارج" می‌نامند در اختیار تصمیم‌گیران نمی‌گذارند(۲۲). ابزارها در عین حال که هم پرشمارتر و هم مشخص‌تر از تواناییها هستند به چهار گروه کلی قابل تقسیم‌اند: ابزارهای دیپلماتیک، نظامی، اقتصادی و فرهنگی. در راهبردهای اجبارآمیز (سخت) از ابزارهای موجود در سه گروه نخست و در راهبردهای اقناع (نرم) از هر چهار نوع ابزار می‌توانند بهره گیرند(۲۳). هر ابزار مشخص را می‌توان به شیوه‌های بی‌نهایت متفاوت به کار برد که نباید به هیچ یک اجازه داد از حد تواناییها در گذرند. هر ابزاری از نظر کنشگری مشکلات خاص خود را دارد.

دیپلماسی

دیپلماسی، هم چهرهٔ انسانی راه خود را در سیاست بین‌الملل رفتن است و هم ابزاری تعیین کننده برای ایجاد ثبات بین‌المللی. سرچشمهٔ بسیاری از مجادلات بر سر این‌که آیا دیپلماسی قدیمی و ارتجاعی است یا صلح‌جویانه و صرف‌نظر ناشدنی به همین دو نقش متعارض باز می‌گردد. آن‌چه این سردرگمی را عمیق میکند این واقعیت است که بخش اعظم کنشگری دیپلماتیک هنوز هم جزء قرقگاه دولتها به شمار می‌رود و تعداد دیپلماتهای دولتها با هم بر دبیرکل و دیگر کارکنان بین‌المللی سازمان ملل می‌چربد و خود آنها در محاصرهٔ دولتها هستند.(۲۴)

اما دیپلماسی در انحصار دیپلماتهای حرفه‌ای نیست. همان‌گونه که در فصل چهارم دیدیم امروزه جدای از وزارت امورخارجه بسیاری از بخشهای دستگاه دولت در مناسبات بین‌المللی مشارکت دارند(۲۵). از این لحاظ آنها مجال بسیاری دارند که در تعاملات خود با همتایان خارجی خویش دیپلماسی را به کار بندند. از این جهت همهٔ کارگزاران دولت باید از ملاحظاتی که برای همکاری دیپلمات‌شان دارای اهمیت است آگاه باشند و توصیه‌های آنها را حتی اگر

---

1. Sputnik
2. Yuri Gagarin
3. instruments
4. Don Puchala

همیشه مراعات نمی‌کنند جدی بگیرند. برای نمونه اگر سیرالئون دارای کارمندان دیپلماتیک موثری بود احتمالاً رئیس‌جمهور ۲۷ سالهٔ آن کشور در سال ۱۹۹۳ تا حد اخراج سفیر آلمان - که بزرگترین کشور اعطا کنندهٔ کمک به سیرالئون بود - پیش نمی‌رفت.[۲۶] دیپلماتهای حرفه‌ای هم اگر مترصد حفظ انحصار خود بر دیپلماسی باشند دست به مبارزه‌ای زده‌اند که از همان ابتدا در آن بازنده‌اند. آنها باید با همکاران "داخلی" خود و نه برضد آنها به فعالیت بپردازند.

دیپلماسی به عنوان وسیله‌ای برای اجرای سیاستها به ویژه برای دولتهای ضعیف اهمیت خاصی دارد. این دولتها چون منابع اندکی در اختیار دارند چاره‌ای جز این ندارند که با ورقهای ضعیفی که در دست دارند با مهارت هرچه بیشتر بازی کنند. اما این دولتها همان دولتهایی هستند که دستگاه دیپلماسی‌شان از همه کوچکتر و کم‌تجربه‌تر است. مطابق این حکم انجیل که "به آنان که دارند بیشتر داده خواهد شد" دولتهای قدرتمندتر که مجموعهٔ وسیع‌تری از ابزارها را در اختیار دارند معمولاً همان دولتهایی هستند که به مؤثرترین شکلی از دیپلماسی بهره می‌جویند. اما همهٔ انواع دولتها برای بخش اعظم فعالیتهای خارجی خود و به مثابهٔ مجرایی تعیین کننده برای هدایت و متمرکزسازی دیگر ابزارها به دیپلماسی متکی هستند. بیشتر حکومتهای تندرو در آغاز کار مانند تروتسکی قصد دارند "چند بیانیهٔ انقلابی خطاب به مردم صادر کنند و سپس در این دکان را گل بگیرند" ولی خیلی زود برای کنار آمدن با جهان خارجی که نمی‌توان نادیده‌اش گرفت به شیوه‌های مرسوم دیپلماتیک روی می‌آورند، زیرا دیپلماسی بخش ذاتی هر نوع اقدامی از بحرانهای جدی ("مهارت و مدیریت بحران") گرفته تا مذاکرات دشوار (توافقات اوسلو دربارهٔ خاورمیانه) و سیاست "عادی" و معمول (معافیت دیپلماتها از پرداخت جریمه‌های پارکینگ) است. فقط رژیمهای بی‌تجربه و ساده‌انگار گمان می‌کنند که می‌توانند به پیامدهای بلاواسطهٔ اعمال قدرت بدون استفاده از میانجی دیپلماسی تکیه کنند.

دیپلماسی در این معنای کلی چهار کارویژه برای بازیگران بین‌المللی دارد: ارتباط، مذاکره به شرکت در نهادهای چند جانبه و پیشبرد منافع اقتصادی. این چهار کار ویژه به هم پیوسته‌اند، اجتناب‌ناپذیرند و تا حدودی با یکدیگر همپوشی و تداخل دارند.

منظور از کارویژهٔ اصلی *ارتباط*[1] چنان که اغلب پنداشته می‌شود انتقال اطلاعات نادرست و گمراه کننده نیست. مطمئناً هر بازیگر مستقلی برای آن‌که اهداف خود را بهتر پیش برد باید

1. communication

برخی اطلاعات را محرمانه و سری نگه دارد. تصمیم‌گیریهای مهم دربارهٔ زمان دست زدن به ابتکارات و واگذاری امتیازات در شرایط علنی اصلاً امکان‌پذیر نیست. ولی این بدان معنا نیست که گمراه‌سازی فعالانه باعث موفقیت دیپلماسی می‌شود. *هارولد نیکلسون*[1] بیش از شصت سال پیش خاطرنشان ساخته است که حتی اگر مذاکره باید محرمانه صورت گیرد *سیاست* باید علنی باشد.[۲۷] در واقع، اگر نیات بلند مدت خودمان را به روشنی هم برای دوستان و هم برای دشمنان‌مان آشکار نسازیم ممکن است پیامدهای فاجعه‌باری به بار آید. *رابرت جرویس*[2] در نخستین کتاب خود که به ناحق نادیده گرفته شده نشان داده است که بازیگران چگونه از روی آمیزه‌ای از پیامها (عمدی) و شاخصها (ویژگیهای ذاتی مانند ارقام تجارب ماهانه که به عمد در آنها دستکاری نشده است) نیات یکدیگر را می‌خوانند.[۲۸] متأسفانه هم پیامها و هم شاخصها حتی زمانی که در آنها دستکاری نشده باشد به راحتی ممکن است به غلط تفسیر شوند. ابهام چنان جزء گوهر دیپلماسی است که حکومتها باید در خصوص پیامهایی که می‌خواهند دربارهٔ مسائل مهم برای دیگران بفرستند، بسیار آگاهانه عمل کنند. برای نمونه، آیا انگلستان زمانی که مقام دون پایه‌ای رهسپار کنفرانس ۱۹۵۵ مسینا[3] کرد قصد داشت از شش کشور اصلی شرکت کننده در این کنفرانس فاصله بگیرد؟ شش سال بعد که حکومت *مک میلان*[4] تصمیم گرفت درخواست ورود کشورش را به جامعهٔ اقتصادی اروپا مطرح سازد تا حدودی به خاطر پیام منفی آن ژست خام دستانهٔ قبلی، به مشکل برخورد. از آن‌سو، وقتی ژنرال *دوگل* در سال ۱۹۶۷ از ایوان شورای شهر مونترال فریاد برآورد که "زنده باد کبک آزاد" قصدش اعلام حمایت از کاناداهای فرانسه زبان بود و احتمالاً به هیچ وجه تصور ایجاد بحران دیپلماتیکی با اوتاوا را - که در پی آمد - نمی‌کرد.[۲۹] حتی از این هم مهم‌تر، می‌توان آغاز دو جنگ جهانی را به شکل کاملاً معمولی به پیام‌هایی نسبت داد که درست تنظیم نشده بود و به غلط دریافت گردید. مسلماً سرشت و زمان آغاز هر دو درگیری تا حدود زیادی نتیجهٔ شکست ارتباطات دیپلماتیک بوده است.[۳۰]

1. Harold Nicolson
2. Robert Jervis
3. Messina Conference
4. Mack Millan

دیپلماسی چونان ابزار اجرای سیاستها این ظرفیت را هم دارد که نیرویی مؤید باریک‌بینی و احتیاط پیشگی باشد. چپهای اروپا در دهۀ ۱۹۸۰ پس از دهه‌ها نکوهش سیاست مماشات، این حقیقت را به تدریج دریافتند. دیپلماسی هنگامی که همه چیز در گرو موفقیت آن قرار گیرد می‌تواند راهی برای شکستن بن‌بستها و پرهیز از خطرها و هزینه‌های خشونت باشد. بدون دیپلماسی ماهرانه، جمهوری فدرال آلمان قادر نبود سیاست نگاه به شرق[1] را در اواخر دهۀ ۱۹۶۰ و مهیا ساختن زمینۀ یکپارچگی دو پارۀ آلمان- که خود نماد پیروزی مذاکرات خلاق بود- آغاز کند. به همین سان فقط دیپلماسی صبورانه و ناب *نیکسون* و *کیسینجر* نهایتاً توانست به قطع زیان‌بار رابطۀ ایالات متحده و چین پایان بخشد که از ۱۹٤۹ تا ۱۹۷۱ سالها پس از رفع دلایل اولیۀ آن ادامه یافته بود.(۳۱) بسیاری از افراد کلیدی به ویژه در دولتهای آسیب‌پذیر توانسته‌اند کشور خود را از پیامدهای بالقوه فاجعه‌بار در امان نگه دارند. برجسته‌ترین نمونۀ چنین افرادی، *ملک حسین* فقید است. به راحتی می‌توان تصور کرد بدون توانایی ظریف ملک حسین برای متوازن ساختن روابط در منطقۀ خودش،* بر سر اردن – که میان اسراییل، عراق و سوریه گرفتار آمده بود – چه می‌آمد.(۳۲) در نظام بین‌المللی هم دولتمردانی چون *تیتو* و *نهرو* توانستند با تشکیل جنبش غیرمتعهدها ساختار جنگ سرد را منعطف‌تر سازند و به بسیاری از دولتهای کوچکتر نیز مجال دهند اظهار نظر کنند. ارتباطات دیپلماتیک در این معنا فعالیتی سیاسی با بالاترین درجۀ اهمیت است.

دومین کار ویژۀ دیپلماسی، توانایی انجام دادن *مذاکرات فنی*[2] است که اغلب از نهایت پیچیدگی برخوردارند. در مواردی که بسیاری امور به نتیجۀ مذاکرات بستگی دارد مانند گفت‌وگوهای صلح پاریس در پایان جنگ ویتنام یا مذاکرات منتهی به توافقات ۱۹۹۳ اسلو، هویت تک‌تک دیپلماتها و میزان تجربۀ آنها می‌تواند تعیین کننده باشد. در سایر مذاکرات مانند قریب به اتفاق مذاکرات کنترل تسلیحات میان دو ابرقدرت یا گفت‌وگوهای انگلستان و چین دربارۀ هنگ‌کنگ طی سالهای ٤-۱۹۸۲ و بار دیگر در دهۀ ۱۹۹۰، به تاب و تحمل قابل ملاحظه‌ای با شناخت عمیق فرهنگ طرف مقابل نیاز هست.(۳۳) حتی در مواردی که شاید به نظر

---

1. Ostpolitik

*. تاکنون شرایط اقتصادی و شأن سیاسی مخدوش اردن رهبران کشورهای بزرگ جهان عرب را به پیروی از راهکار ملک حسین وسوسه نکرده است. (مترجم)

2. technical negotiations

رسد مذاکرات دربارهٔ مسائل درجهٔ دو است مانند مباحثات سوئیس با طرفهای ثالث دربارهٔ این‌که با طلاها ذخیره شده در بانکهای آن کشور که گفته می‌شد از قربانیان یهود سوزی ربوده شده بود، چه باید کرد، برای پرداختن به جنبه‌های حقوقی، سیاسی و اخلاقی مناسبات با اسراییل، ایالات متحده، انگلستان و بسیاری دولتهای دیگر هم به توانایی مذاکره و هم به طیف گسترده‌ای از تخصصهای فنی نیاز بود. به دیگر سخن، مذاکره در محیط بین‌المللی - کمتر از هر زمان دیگر - نوعی بازی به نظر می‌رسد که تازه کاران با استعداد هم بتوانند در آن شرکت جویند.

دیپلماسی در نهادهای چند جانبه[1] بخش مهمی از هرگونه سیاست خارجی است. دولتها و در واقع بازیگران غیردولتی که به شکل فزاینده‌ای به سازمانهای بین دولتی دسترسی دارند باید بدانند در محیطی که مستلزم ایجاد توازن میان علائق ملی و اهدافی است که آن سازمان در وهلهٔ نخست برای تحقق آنها تشکیل شده است چگونه رفتار کرد. بخشی از این مهارت گرد تشکیل ائتلاف و حفظ همبستگی دیپلماتیک میان دولتهای همفکری دور می‌زند که در عین حال دستخوش نیروهای مرکز گریز بسیاری هستند. بخش دیگر نیز به ایجاد توازن میان مذاکرات محرمانه و نمایش نوعی دیپلماسی علنی باز می‌گردد که بتواند قلبها و روحها را غالباً در هر دو سوی مرزهای ملی تسخیر کند. از اینها گذشته، مذاکرات چندین طرفهٔ تخصصی بسیاری هم وجود دارد مانند شبکه‌ای با ۹۳ عضو که اتحادیه اروپا را به دولتهایی از آفریقا، منطقهٔ کاراییب و حوزهٔ اقیانوس آرام مرتبط می‌ساخت یا سازمان امنیت و همکاری اروپا با ۵۲ عضو. در این موارد ستیزهٔ [پیش روی] که از نظر تک‌تک بازیگران وجود دارد حصول اهداف جمعی مانند انتقال منابع به فقیرترین کشورهای کمتر توسعه یافته یا ثبات بخشیدن به نقاط بالقوه بحرانی، بدون متحمل شدن هزینه‌های ملی نامتناسب با مصالحه بر سر منافع خاص است. گاه دستیابی به موفقیت به سادگی ممکن نیست و می‌تواند نیازمند شم سیاسی و نیز قوهٔ تشخیص فنی باشد، که نمونهٔ آن *پائولوفولچی*[2] سفیر ایتالیا در سازمان ملل در دههٔ ۱۹۹۰ است که با تلاش مؤثری کشورهای کوچکتر را به نفع اصلاحات "مردم‌سالارانه"تر در شورای امنیت در مقایسه با طرح پذیرش دو عضو تازه در شورا بسیج کرد.[۳۴] پیش از آن در ۱۹۸۲ *سر آنتونی پارسونز*[3] سفیر انگلستان در سازمان ملل ارزش درک نحوهٔ کار سازمان ملل را نشان داده بود؛

1. diplomacy in multilateral institutions

2. Paolo Fulci

3. Sir Anthony Parsons

این زمانی بود که وی پیش از آن‌که دوستان بوئنوس آیرس بتوانند بسیج شوند به شتاب قطعنامه‌ای از شورای امنیت گذراند که اشغال جزایر فالکلند به دست آرژانتین را محکوم می‌کرد.

دیپلماسی اقتصادی[1] هرچه با اهمیت‌تر است و از لزوم ترویج شکوفایی اقتصادی ملی و اجرای نوعی سیاست اقتصادی خارجی در آن جهت بر می‌خیزد. بخش اعظم دیپلماسی اقتصادی زادهٔ "مدیریت وابستگی متقابل"[2] از طریق سازمانهایی چون سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، گروه هشت، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی است و بنابراین تابع همان ملاحظاتی است که همین حال متذکر شدیم. ولی در این‌جا بیشتر دولتها به شکل شدیدتری از آن‌چه در سازمان ملل وجود دارد با مشکل استیلاجویی یا چگونگی برخورد با تفوق ایالات متحده روبه‌رو هستند. این در نهایی‌ترین شکل خود همان‌گونه که حتی انگلستان در سال ۱۹۷۶ دریافت به معنی مذاکره از موضع ضعف برای گرفتن وام یا استمهال برای بازپرداخت بدهی‌هاست. به معنی تلاش برای حفظ میزان هرچه بیشتر از استقلال حاکمه بدون چشم پوشیدن از کمک مورد نیاز است- همانگونه که آرژانتین در سال ۲۰۰۱ نمونه‌ای از درمان ناآرامی‌های داخلی است. قطعاً بیشتر دولتهای اروپای غربی در سالهای ۸-۱۹۴۷ در گفتگوهای [خود] دربارهٔ کمک پیشنهادی *مارشال* در این جهت موفق بودند ولی دیپلماسی شوروی آن اندازه با اعتماد به نفس یا کار کشته نبود که بتواند در عین حفظ پای‌بندی خودش به برنامه‌ریزی سوسیالیستی ایالات متحده را متعهد سازد.(۳۵)

اما دیپلماسی اقتصادی شکلی معمول‌تر از کمک *مارشال* یا دیدار مقامهای صندوق بین‌المللی پول دارد. دیپلماسی اقتصادی به معنی تقویت تلاشهای صادراتی بنگاه‌های اقتصادی یک کشور و جلب سرمایه‌گذاری خارجی است که به ایجاد اشتغال می‌انجامد. ژاپن در دوران پس از جنگ جهانی دوم از نظر تشویق مشارکت بخشهای عمومی و خصوصی خود برای ترویج صادرات موفق‌ترین کشور بود، ولی حکومت آلمان از نظر مدیریت سرمایه‌داری در داخل و خارج در جهت منتفع ساختن مردم خود نیز موفق بوده است. انگلستان در دوران حکومت *تاچر* و جانشینانش توانسته است میزان شگفت‌انگیزی از سرمایه‌گذاری را جلب کند.

---

1. economic diplomacy
2. management of interdependence

در این مسیر، دولت آن کشور از قوانینی که جنبش کارگری را تضعیف کرد و شمار محدود ولی مهمی از مداخلات در شرکتهایی چون روور، رولز رویس و شرکت هوافضای انگلیس یاری گرفت که بعدی بین‌المللی دارند. از این گذشته، حکومتهای مختلف برای جلب قراردادهای خارجی به پیشنهاد کمکهای توسعه و کمکهای نظامی مخفی متوسل می‌شوند که با خطر گرفتاری حقوقی و سیاسی در صورت افشای اخبار مربوط به آن همراه است.[۳۶] چنین روشی فقط در صورتی نتیجه‌بخش است که تصمیم‌گیری بسیار متمرکز و غیرشفاف باشد. بخش خصوصی به سهم خود معمولاً از کمک دولت استقبال می‌کند مشروط بر این‌که به شکل بیش از حد تبعیض‌آمیزی توزیع نشود. اعتبارات حمایت از صادرات عملاً نوعی پرداخت یارانه است و دیپلماتها غالباً ارتباطات محلی ارزشمندی دارند. شرکتهای انگلیسی در سال ۱۹۹۳ با موفقیت به مخالفت با کاهش شمار کارکنان سفارتخانه‌های آن کشور در منطقهٔ خلیج‌فارس برخاستند.[۳۷] از آن‌سو مناسبات تجاری فرانسه با ترکیه به دلیل تصویب لایحه‌ای لطمه دید که در مجلس ملی فرانسه وقوع نسل‌کشی ارمنیها در سال ۱۹۱۵ را تأیید می‌کرد.[۳۸] شاید شرکتهای چندملیتی درآمدی بیش از بسیاری از دولتها داشته باشند، ولی باز برای به دست آوردن حقوق مربوط به احداث پلها، حفاری چاههای نفت، پخش برنامه‌های ماهواره‌ای و خریداری بخشهایی از اقتصاد کشور که اهمیت راهبردی دارند به دیپلماسی پیچیده و غالباً پرهزینه‌ای متوسل می‌شوند. جای شگفتی نیست که رایزنی سیاسی یا تحلیل مخاطرات در بیست سال گذشته از پرشتاب‌ترین بخشهای تجاری خصوصی بوده است. شرکتهای فراملی نیز مانند دولتها نمی‌توانند بدون درگیر شدن در سیاست و بنابراین بدون دیپلماسی- با یکدیگر و با دولتها- کارشان را پیش برند.

بازوی نظامی

اگر طبق گفتهٔ مشهور *کلاوزویتس*[1] کاربرد زور همواره امری سیاسی باشد، در این صورت سیاست خارجی تقریباً همواره با تهدید ضمنی استفاده از زور همراه است. البته این زور همان‌طور که در حال حاضر صلح "مردم‌سالارانهٔ"[2] میان دولتهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه نشان می‌دهد، لزوماً خشونت‌بار نیست. ولی در سیاست بین‌الملل همواره

1. Clausewitz
2. democratic peace

نشانه‌هایی وجود دارد که بر تهدیدها و اجبار احتمالی دلالت می‌کند. این در عمل همان ارعاب و اخاذی است که ممکن است شکلهای بسیاری به خود بگیرد، از تهدید ایالات متحده به تحریم واردات بالاپوشهای کشمیر از اسکاتلند تا هشدارهای *یلتسین* به برپا شدن آتش در صورت مداخلهٔ ناتو در صربستان. از همین‌رو دیپلماسی گاه بیش از آن که بر همکاری مبتنی باشد اجبارآمیز است؛ درست همان‌طور که زور نظامی معمولاً بیشتر به صورت ضمنی مطرح می‌شود تا به صورت عملی. این بخش همپوش میان دیپلماسی و زور همان چیزی است که *الکساندر جورج*[1] و همکارانش "دیپلماسی اجبارآمیز"[2] خوانده‌اند[۳۹]. همان‌گونه که در تحلیل نظری قدرت دیدیم، تهدید به فراخواندن سفرا، وضع مجازاتهای اقتصادی یا هدف گرفتن جمعیت یک کشور با سیل تبلیغات از لحاظ مقصودی که برآورده می‌سازند کمتر از تهدید به اشغال کشور یا دست زدن به حملات شدید هوایی اجبارآمیز نیست، هرچند در آغاز برای محدود ساختن تشدید درگیری طرح شده باشند.

برعکس، تهدیدهایی که با اشارهٔ آشکار به امکان اقدام نظامی همراه باشند اگر آماج تهدید سرفرود نیاورد همواره با این خطر همراهند که رویدادها به شدت از کنترل خارج شوند. این‌گونه تهدیدها نوعی قمارند که می‌توانند هم پیروزی بزرگی نصیب تهدید کننده سازند و هم زیان سنگینی بر او وارد سازند. به همین دلیل است که تصمیم‌گیران محتاط و مردم‌سالار معمولاً از انجام دادن چنین تهدیدهایی بیزارند، ولی مستبدانی که کمتر خویشتندارند گهگاه نمی‌توانند در برابر وسوسهٔ دست زدن به آن مقاومت کنند. در مناسبات میان دولتهایی که خواه با یک پیمان رسمی یا صرف قرابت سیاسی با هم متحد نشده‌اند امکان توسل به نیروی نظامی به شکل مرموزی گرد سر رویدادها دور می‌زند. این فی‌نفسه می‌تواند برای تصمیم‌گیران عقلایی هشداری باشد، ولی صرف وجود نیروهای مسلح چشمگیر تخصص‌های نظامی همواره این واقعیت را گوشزد می‌کند که اگر دیپلماسی نتیجه نبخشد همیشه یک حربهٔ ذخیرهٔ دیگر وجود دارد.

"تاریخ دیپلماسی را ستیزهایی مشوب ساخته است که در نتیجهٔ توسل یک یا هر دو طرف به تاکتیکهایی که بی‌جهت خشن بوده‌اند فراتر از اهدافی گسترش یافته است که هر یک از طرفین در آغاز مدنظر داشته‌اند".[۴۰] آثار بسیاری از نویسندگان نشان‌دهنده آن است که هرچند

---

1. Alexander George

2. coercive diplomacy

اعمال زور نظامی گاه نتیجه می‌بخشد، همواره این احتمال وجود دارد که حریفان بین واکنشهای خارجی پیش‌بینی نشده و توقعات مردم‌شان زیر منگنه قرار گیرند و کنترل اولیه‌ای که بر رفتارشان داشته‌اند از دست بدهند. تهدید ممکن است مخفیانه صورت گیرد همان‌گونه که جیمز *کالاهان،*[1] نخست‌وزیر انگلستان در ۱۹۷۷ موفق شد با گسیل یک نیروی ویژهٔ کوچک به جنوب اقیانوس اطلس مانع از تهاجم آرژانتین به جزایر فالکلند شود، ولی محرمانه ماندن این‌گونه امور به ندرت امکان‌پذیر است. *کندی،* رئیس‌جمهور ایالات متحده، نخستین مرحله از بحران موشکی کوبا را سری نگه داشته بود، ولی خبرنگاران از روشن ماندن چراغهای وزارت امورخارجهٔ آمریکا تا دیروقت، بوهایی برده بودند و فقط پس از یک هفته، انتشار به نوعی بیانیهٔ علنی ناگزیر شد. بر این اساس امکان تحقیر در چشم جهانیان، فشار خطرناک دیگری بود که بحران را تشدید کرد.[۴۱] از هفت نمونه‌ای که جورج و سیمونز[2] به مطالعه گذاشته‌اند فقط در دو مورد (لائوس ۲-۱۹۶۱ و کوبا ۱۹۶۲) دیپلماسی اجبارآمیز با موفقیت همراه بوده است. پنج مورد دیگر (فشار بر ژاپن در سال ۱۹۴۱ پیش از حمله به پرل هاربر، فشار بر ویتنام جنوبی در ۱۹۶۵، فشار حکومت ایالات متحده در دوران ریگان بر نیکاراگوئه، فشار بر لیبی در ۱۹۸۶ و فشار بر عراق در ۱-۱۹۹۰) بیشتر شاهدی بر پیامدهای خطرناک این نوع دیپلماسی هستند تا نتایج مطلوب. این دو نویسنده نتیجه می‌گیرند که دیپلماسی اجبارآمیز حداکثر "به شدت بستگی به شرایط دارد".[۴۲]

اگر این گفته درباره تهدید به اقدام نظامی درست باشد دربارهٔ کاربرد عملی زور حتی صحت بیشتری دارد. یکی از دلایلی که *صدام* حسین در فاصلهٔ اوت ۱۹۹۰ و ۱۵ ژانویه ۱۹۹۱زیر فشار دیپلماسی اجبارآمیز نرم نشد این بود که گمان نمی‌کرد ایالات متحده، هم‌پیمانش، خطرهای در گرفتن آتش جنگ را بپذیرند. او در این ارزیابی به خطا رفته بود و ارتش وی بلافاصله پس از پایان ضرب‌الاجل تعیین شده با نیروی کوبندهٔ نظامی به سرعت از کویت بیرون رانده شد. اما این حقیقت به جای خود باقی است که توسل به خشونت حتی اگر به کامیابی چشمگیری بینجامد گواه شکست سیاست خارجی است و می‌تواند پیامدهای بلند مدت خطرناک و پیش‌بینی‌ناپذیری به دنبال داشته باشد. گره‌های کوری را که دیپلماسی نتوانسته

---

1. Games Callaghan
2. Simons

است باز کند می‌توان با اقدام نظامی گشود ولی چنین شیوه‌ای به ندرت مسائل را "حل می‌کند" یعنی درگیریها را به تاریخ می‌سپارد. این کار اغلب صرفاً بروز مجدد مشکلات را عقب می‌اندازد و سبب تشدید آنها می‌شود.(۴۳)

نیروهای مسلح قطع نظر از این‌که به شکل فعال به کار گرفته شدند یا همان‌طور که اغلب پیش می‌آید برای بازدارندگی، ابزار نسبتاً خاصی هستند. از دید بیشتر دولتها در بیشتر مواقع، موفقیت یعنی به کار نگرفتن این نیروها. دوران اعتقاد به پیروزی نظامی سپری شده است. این بدان معناست که ارتش غالباً فقط به صورت بخش دیگری از دستگاه دیوان‌سالاری دولت انگاشته می‌شود. اما با توجه به استقلال عمل خاص و دسترسی ویژه‌ای که ارتش به منابع دارد در این‌جا به بررسی مشروح‌تر امکانات متفاوتی می‌پردازیم که تجدیدنظرطلبی و بازدارندگی به سیاستگذاران خارجی پیشکش می‌کنند. تا آن‌جا که *"تجدیدنظرطلبی"*[1] یا توانایی یک دولت به بهتر کردن موقعیت خودش مربوط می‌شود یکی از حقایق نامیمون این است که گاه استفاده از نیروی نظامی نتیجه می‌بخشد. حتی در دورهٔ پس از سال ۱۹٤٥ نمونه‌های بسیاری در این زمینه وجود داشته است: اسراییل در اشغال و حفظ سرزمینهای تازه از ۱۹٦۷ به این سو، هند در اشغال گوا در سال ۱۹٦۱ و تشکیل بنگلادش در ۱۹۷۱، ترکیه در تقسیم جزیرهٔ قبرس در ۱۹۷٤؛ صربستان و کرواسی در گرفتن سرزمینهایی از بوسنی در فاصله سالهای ۹٥-۱۹۹۲، ایالات متحده در تغییر دادن رژیم جمهوری دومینیکن در ۱۹٦٥ و رژیم گرانادا در ۱۹۸۳. می‌توان چندین برابر دیگر به این نمونه‌ها افزود، ولی از آن‌سو می‌توان نمونه‌هایی به همان تعداد از شکست کاربرد زور نیز بر شمرد. محاصرهٔ برمن در ۱۹٤۸ به دست اتحاد شوروی و تهاجم آن کشور به افغانستان در ۱۹۷۹ هر دو به شکست انجامید؛ ایالات متحده در سال ۱۹٦۱ در کوبا، در فاصلهٔ سالهای ۷٥-۱۹٦٤ در ویتنام و در ۱۹۸۰ در ایران تحقیر شد؛ کرهٔ شمالی، آرژانتین و عراق نیز همگی به تهاجمهایی دست زدند که در مرحلهٔ بعد ناچار از عقب‌نشینی شدند.

از این سابقهٔ رنگارنگ می‌توان چهار نتیجه گرفت: الف) به کارگیری کوبنده، کوتاه مدت و قاطع زور می‌تواند نتیجه‌بخش باشد؛ ب) استفاده از زور فقط برای دولتهایی که پیشاپیش قدرتمند باشند امکان‌پذیر است، ولی حتی در این موارد هم موفقیت به هیچ وجه تضمین شده

1. revisionism

نیست؛ پ) هر روز که می‌گذرد جامعه بین‌المللی توسل به نیروهای مسلح را خطرناک‌تر و نپذیرفتنی‌تر می‌شناسد زیرا این شیوه معمولاً مشکلات بیشتری در آینده ایجاد می‌کند؛ از همین‌رو دولتها مراقبت هرچه بیشتری به خرج می‌دهند که اقداماتشان مشروع جلوه کند و معمولاً برای این منظور از طریق سازمان ملل عمل می‌کنند؛ ت) زور به احتمال زیاد زمانی نتیجه می‌بخشد که سیب رسیده و آماده افتادن از درخت باشد؛ یعنی زمانی که آماج پیشاپیش آسیب‌پذیر باشد. با توجه به این عوامل، تصمیم‌گیران باید توسل به نیروی مسلح را بیشتر یک احتمال استثنایی بدانند تا یک ابزار اصلی برای پیشبرد سیاست خارجی. از آن‌سو، احمقانه است اگر همان‌طور که ناتو در درگیری کوزوو در سال ۱۹۹۹ استفاده از نیروی زمینی را منتفی دانست از آغاز، توسل به زور را منتفی بدانیم. متأسفانه برخی اقدامات وجود دارد که جز با توسل به زور نمی‌توان آنها را تغییر داد.

همین نوع ملاحظات، به ویژه، ملاحظاتی که دربارهٔ امکان بروز نتیجهٔ معکوس وجود داشت در مورد نوع دیگری از کاربرد زور نظامی که *براندازی*[1] نام گرفته است نیز صادق است. این فرض که حتی یک ابرقدرت می‌تواند مخفیانه مسیر تکامل جامعهٔ دیگری را تغییر دهد فرض قابل تردید است. این احتمال وجود دارد که در بلندمدت، براندازی بیش از تهاجم و اشغال که دست‌کم سرشت دشمنی را آشکار می‌سازد سبب پاشیده شدن بذرهای دشمنی و مقاومت شود. مداخلات ایالات متحده در دوران جنگ سرد در آمریکای لاتین (به ویژه گواتمالا، شیلی، السالوادور) و در ایران میراثی از نفرت از واشنگتن در دلها به جا گذاشت که فرسوده شدن آن دهه‌ها زمان می‌برد.[۴۴] لیبی و افغانستان با تشویق تروریسم فرامرزی برگهای برندهٔ خود را بیش از حد مهم جلوه دادند.[۴۵] این راهبرد صرفاً شکافهای موجود در دل جهان اسلام را تشدید کرد. مداخلات بیرحمانهٔ رژیم نژادپرست آفریقای جنوبی در دولتهای سیاه‌پوست همسایه‌اش احتمالاً به دلیل تقویت همبستگی دولتهای خط مقدم و پیوندهای آنها با کنگرهٔ ملی آفریقا نابودی خود آن رژیم را جلو انداخت. در یک کلام، براندازی نیز مانند بیشتر انواع حملات خشونت‌بار می‌تواند مستقلاً به موفقیت بینجامد، ولی هزینه‌های آن چنان بالاست که بهتر است به تعویق افتد.

1. subversion

آنچه مرسوم‌تر است، استفاده از بازوی نظامی برای *دفاع* و *بازدارندگی* است. کل طیف نیروهای مسلح چنین کار ویژه‌ای را برآورده می‌سازند، ولی اصطلاح بازدارندگی با جنگ‌افزارهای هسته‌ای پیوند خورده است. قائل بودن به این پیوند خطاست زیرا از کل حدود ۱۹۰ دولت جهان فقط دوازده دولت به شکل اعلام شده یا نشده دارای سلاحهای هسته‌ای قابل پرتاب هستند. چرا برخی دولتها جنگ‌افزارهای هسته‌ای را ضروری و برخی دیگر آن را برای امنیت خود بی‌اهمیت می‌دانند؟ پاسخ این پرسش را باید عمدتاً در تاریخ و موقعیت راهبردی کشورها جست. ایالات متحده، انگلستان و اتحاد شوروی مستقیماً در نتیجهٔ نیاز به شکست هیتلر، به جنگ‌افزارهای هسته‌ای دست یافتند. آنان تا حدودی با رقابتهای جنگ سرد که بلافاصله پس از جنگ جهانی دوم شروع شد دریافتند که دست شستن از سلاحهای هسته‌ای به مراتب دشوارتر از به دست آوردن آنهاست. خلع سلاح هسته‌ای گهگاه به طور اصولی از دید هر سه کشور، امر مطلوبی به نظر رسیده است، ولی در عمل، مبادرت به چنین کاری به احتمال قوی نشانهٔ ضعف کشور قلمداد خواهد شد. از این گذشته، منافع ریشه‌داری حول زرادخانه‌های هسته‌ای پاگرفته است.

چین نیز در نتیجهٔ تیره شدن مناسباتش با اتحاد شوروی و ترس از این‌که مسکو حمله‌ای پیشدستانه بر آن کشور برد به دنبال جنگ‌افزارهای هسته‌ای رفت. در دست‌یابی همزمان اسراییل و مصر به جنگ‌افزارهای هسته‌ای (که البته هر دو عمدا آنها را مخفی نگه داشته‌اند) و تازه‌تر از آن پاکستان و هند نیز همین پویش دوسویه در کار بوده است. آرژانتین و برزیل نیز زمانی گام در همین مسیر گذاشته بودند. سایر دولتها چون ایران،* کرهٔ شمالی و عراق نیز تلاشهایی در جهت به دست آوردن جنگ‌افزارهای هسته‌ای به عمل آورده‌اند که البته کاملاً روشن نیست نتیجهٔ ترس از مورد حمله قرار گرفتن بوده است یا میل به ایجاد هراس در دل دیگران. ایالات متحده و هم پیمانانش در سالهای اخیر در مقام مجریان خود خواندهٔ "رژیم عدم گسترش جنگ‌افزارهای هسته‌ای"[1] سختگیری هرچه بیشتری به عمل آورده‌اند که هزینه‌های به دست آوردن این‌گونه سلاحها را برای هر دولتی که خواهان عملی ساختن حق حاکمه‌ای باشد که از لحاظ نظری برای دست‌یابی به چنین سلاحهای دارد به شدت سنگین کرده است.

---

*. ایران و مصر تاکنون اقدامی برای دستیابی به سلاح هسته‌ای نداشته‌اند و اطلاعات نویسنده غیرواقعی است. (مترجم)

1. nuclear non- proliferation regime

اما بیشتر دولتها این امکان حقوقی را چندان جدی نگرفته‌اند و در واقع برای ترویج رژیم عدم گسترش سلاحهای هسته‌ای که معاهدهٔ چندجانبهٔ سال ۱۹۶۸ نقطهٔ آغاز آن بود فواید بسیاری قائلند. [باید پرسید] چرا چنین است؟ این پرسش پاسخ سرراستی دارد. نخست این‌که حتی با فناوری امروزی هزینه‌های برنامهٔ تحقیقاتی پیشرفته‌ای برای دستیابی به کلاهکهای جنگی هسته‌ای که شامل آزمایش، ایمنی و پرتاب آنها است چنان سنگین است که جز ثروتمندترین یا مصمم‌ترین کشورها بقیه را منصرف خواهد ساخت. دوم، توسعهٔ یک سلاح هسته‌ای خطرناک‌ترین گامی است که می‌توان برداشت، زیرا موجب هراس همسایگان، جلب توجه قدرتهای بزرگ و احتمالاً همان نوع حملهٔ پیشدستانه خواهد شد که در ۱۹۶۹ شایعه بود اتحاد شوروی می‌خواهد در برابر چین انجام دهد و اسراییل نیز عملاً در ۱۹۸۱ انجام آن را برضد عراق اعلام کرد. سوم، جنگ‌افزارهای هسته‌ای فقط فایده‌ای حاشیه‌ای دارند از آنها احتمالاً فقط می‌توان برای بازداشتن یک حملهٔ *هسته‌ای* بهره جست زیرا حتی تهدید به استفاده از آنها برضد دولتی که فاقد چنین سلاحهایی باشد چنان خشمی برخواهد انگیخت که جهان را دچار بحران می‌کند. معمولاً جوامعی که خود را در مخمصه و نومیدی می‌بینند به این سلاحها به چشم حربهٔ نهایی می‌نگرند. ایالات متحده و هم‌پیمانانش در سالهای اخیر در مقام مجریان خود خواندهٔ رژیم عدم گسترش جنگ‌افزارهای هسته‌ای[1] سختگیری هرچه بیشتری به عمل آورده‌اند که هزینه‌های به دست آوردن این‌گونه سلاحها را برای هر دولتی که خواهان عملی ساختن حق حاکمه‌ای باشد - که از لحاظ نظری برای دست‌یابی به چنین سلاحهایی دارد - به شدت سنگین کرده است. به همین دلیل است که دولت سفیدپوست آفریقای جنوبی و اسراییل توانایی هسته‌ای محدودی به هم زده‌اند ولی سوئد، استرالیا، نیجریه، تایلند و بسیاری کشورهای دیگر چنین ضرورتی نمی‌بینند.

بازدارندگی با سلاحهای متعارف به مراتب رایج‌تر و ابزار سودمندی برای پیشبرد سیاستهاست. هر زمان بازدارندگی متعارف نتیجه نبخشد تواناییهای دفاعی عملاً کاربرد می‌یابد. دولتها بسته به اندازه و کیفیت نیروهای مسلح خود، همچنین میزان آسیب‌پذیری ذاتی‌شان از لحاظ توانایی حفاظت از خود در برابر حملات با هم تفاوتهای چشمگیری دارند. برای نمونه،

---

1. nuclear non- proliferation regime

کانادا براساس این فرض که ایالات متحده نه تنها دشمن آن کشور نیست بلکه نوعی چتر حمایت اتمی نیز برفراز کانادا گشوده است برای حفاظت از خود فقط به توانایی دریایی محدودی نیاز دارد. عمدتاً هدف آن است که سیاست خارجی و سیاست دفاعی دست در دست هم پیش روند تا هر دشمن بالقوه‌ای همیشه پیش از پذیرفتن مخاطرات تجاوز، فکر کند. این همان راهبردی است که اسراییل در پیش گرفته و فراتر از آن‌چه این کشور انتظار داشته قرین موفقیت بوده است. با وجود کمتر بودن شمار نیروهای مسلح متعارف اسراییل از دشمنانش، توانمندی نیروهای متعارف این کشور که از ۱۹٤۸ در چهار نوبت در میدان کارزار به اثبات رسیده مصر و اردن را به صلح با آن کشور و سوریه و عراق را به رفتار بسیار احتیاط‌آمیز واداشته است. این ربطی به پشتیبانی راهبردی ایالات متحده از اسراییل ندارد. از این گذشته، کاربرد محدود قدرت نظامی می‌تواند برای عبرت‌آموزی نیز ضروری باشد. نمونهٔ این امر، تهاجم کوتاه‌مدت چین به ویتنام در سال ۱۹۷۹ برای یادآوری واقعیتهای توازن قدرت منطقه‌ای به این همسایهٔ کوچکتر و گردنکش بود.

بدین ترتیب کار ویژه پدافندی نیروی نظامی خیلی راحت با کار ویژه آفندی درهم می‌آمیزد و خطرهای هر تهدید نظامی ملموسی را می‌توان به سهولت دید. ابزار نظامی با سایر ابزارهای سیاست خارجی این تفاوت کیفی را دارد که با خود خطرها و مخاطراتی به همراه دارد. حتی انباشت سلاحهای آشکارا دفاعی در دوران صلح ممکن است اقدامی تجاوزطلبانه انگاشته و در بهترین حالت به درگرفتن مسابقات تسلیحاتی و در بدترین حالت نیز به حملات پیشدستانه منجر شود. به همین دلیل باید از امنیت، درکی فراخ‌تر و دورنگرانه‌تر از آنچه داشت که تحلیل‌های مرسوم دفاعی به دست می‌دهند.[٤٦] تاریخ آلزاس- لورن در فاصلهٔ سالهای ۱۸۷۰ و ۱۹٤۵ که بارها و بارها بین آلمان و فرانسه دست به دست شد نشان می‌دهد دفاع هر اندازه هم استادانه تمهید شود و بازدارندگی هر اندازه هم مهیب باشد به خودی خود جز نتایج کوتاه مدت به بار نمی‌آوردند. این مشکل نهایتاً فقط با بازسازی کامل سیاست بین‌الملل در اروپای غربی و بهره‌گیری از همهٔ دیگر ابزارها، به ویژه، ابزارهای اقتصادی و فرهنگی در داخل این ساختار جدید برطرف شد. از همین‌رو قدرت نظامی در آن واحد هم بازوی بسیار مؤثر و حتی ضروری سیاست خارجی است و هم ابزاری بسیار محدود که در برابر شیوه‌های ظریف‌تر و عمیق‌تر عمل - که قادر به شکل بخشیدن به ساختارهای سیاسی و اجتماعی هستند - آسیب‌پذیر است.

سیاستمداری اقتصادی(۴۷)

"سیاستمداری اقتصادی"[1] فراتر از دیپلماسی اقتصادی است که به شکل فزاینده‌ای ذهن مقامات عمومی را در هنگام هدایت مناسبات خارجی‌شان اشغال کرده است. سیاستمداری اقتصادی به این موضوع اشاره دارد که یک بازیگر چه اندازه می‌تواند اهداف خود را حتی زمانی که محتوایی اقتصادی ندارند از طریق به کارگیری ابزارهای اقتصادی پی‌گیرد. سیاستمداری اقتصادی ناظر بر سیاست اقتصادی خارجی در خدمت اهداف اقتصادی- با همهٔ اهمیتی که دارد- نیست.(۴۸) با توجه به این‌که فقط آغاز بحث، وجود پیوند میان سیاست و اقتصاد، میان سیاست خارجی و جست‌وجوی ثروت است سیاستمداری اقتصادی به معنی تحلیل این مسئله است که در واقع ابزارهای اقتصادی خواه همچون شیرینی، چماق یا اشکالی از قدرت ساختاری تا چه حد در اختیار دولت است.

بخش اعظم سیاستمداری اقتصادی به این باز می‌گردد که چگونه از آن چیزی بهره‌برداری کنیم که از طریق تجارت، سرمایه‌گذاری یا کمکهای توسعه رخ می‌دهد. در قلمرو اقتصاد، تنها مجازاتها نشان‌دهنده ابزارهای هدفمند سیاست خارجی هستند، ولی حتی آنها هم با ترتیبات موجود تضاد دارند. ده سال پیش از پیمان ماستریخت، جامعهٔ اروپا قادر نبود در این‌باره تصمیم‌گیری کند که آیا وضع مجازاتها پدیده‌ای اقتصادی است یا سیاسی. در صورت امکان باید سایر عوامل اقتصادی هم مورد تشویق یا بهره‌برداری قرار گیرند؛ زیرا مناسبات اقتصادی بین‌المللی تا حد زیادی نشأت گرفته از بخش خصوصی است، ولی سیاست خارجی عمدتاً کار دولتهاست. از همین‌رو در قلب سیاستمداری اقتصادی همواره نوعی رابطهٔ تنش‌آلود میان بخش عمومی و بخش خصوصی وجود دارد. شرکتها اغلب از محدودیتهایی که دولتها با تحریم واردات و صادرات ایجاد می‌کنند ناخشنودند؛ حکومتها هم معتقدند صنایع خصوصی در جهت نقض مجازاتها فعالیت می‌کنند. در جایی که منافع "ملی" روشن نیست می‌توان از جیب مردم حق و حساب پرداخت کرد تا شرکتهای خصوصی به قراردادهای خارجی دست یابند؛ "تجارت" می‌تواند پیشتاز گشودن راهی باشد که بعدها "دولت" از همان راه وارد شود از این گذشته، با همهٔ ابهاماتی که از نظر بازیگر در رابطهٔ بخشهای خصوصی و عمومی وجود دارد این

---

1. economic statecraft

تمایز از دید دریافت کننده ممکن است پیش‌پا افتاده به نظر رسد و واقعیت، همان فشار خارجی یا حتی استعمار نو باشد.

از هر منظری که به ابزارهای اقتصادی بنگریم تردید چندانی وجود ندارد که این ابزارها به کندی تأثیر می‌گذارند و عملکرد آنها در دورهٔ اقتصاد آزاد از دورهٔ خودبسندگی پیچیده‌تر است، مانند دههٔ ۱۹۳۰ که طی آن اقتصاد و سیاست در سیمای قدرت‌نماهای آشکاری همچون "حوزهٔ بزرگ شکوفایی اقتصادی مشترک ژاپن"[1] در شرق آسیا یا رخنهٔ نازیها در جنوب شرقی اروپا از طریق گره‌زدن ارز آن کشورها با مارک آلمان دست در دست هم داشتند. در دوران پس از جنگ جهانی دوم، ایالات متحده نقدینگی لازم برای بازسازی بین‌المللی را فراهم ساخت، ولی در ازای آن از طریق نظام برتون وودز و طرح *مارشال* تجارت آزاد و شرایط ثابت، مبادله را جا انداخت که برای حفظ اروپای غربی در برابر نفوذ کمونیسم و ترویج همگرایی اروپا به کار رفت.[(۴۹)] در نظام فعلی که در آن سرمایه‌ها بسیار آزادانه‌تر جابه‌جا می‌شوند و آزادسازی تجاری استوار گشته است حکومتها دشوارتر می‌توانند دربارهٔ جنبه‌های اصلی اقتصاد سیاسی دست به اقدام یکجانبه زنند یا جز در شرایط اضطراری ملی، عملکرد عادی بازار را مختل سازند. با همهٔ اینها، طی بیست سال گذشته توسل به مجازاتهای اقتصادی به شکل تناقض‌آمیزی روبه افزایش بوده است. علت این امر آن است که دولتها در صدد استفاده از ابزارهای دیگری به جای نیروی خطرناک نظامی برآمده‌اند و فشارها در جهت اخلاقی بودن سیاست خارجی کشورها بالا گرفته است.[(۵۰)]

مجازاتها[2] نشان‌دهنده بخش چماق دیپلماسی اقتصادی هستند و شامل تحریم واردات، تحریم صادرات، ایجاد محدودیت برای کسب و کار و مسافرتهای خصوصی و بالابردن قیمتها از طریق وضع عوارض کمرشکن می‌شود (ر.ک. جدول ۱-۶، برگرفته از کتاب *سیاستمداری اقتصادی* بالدرین، ص ۴۱). هرچند مجازاتها معمولاً نتیجه نمی‌بخشند؛ یعنی اهداف سیاسی مورد نظر را برآورده نمی‌سازند، همواره بر دولت آماج (و نیز بر وضع کنندهٔ مجازاتها) هزینه‌هایی تحمیل می‌کنند و ممکن است اهداف گوناگونی فراتر از آنچه رسماً اعلام شده است برآورده سازند.[(۵۱)]

1. Japanese Greater Co- Prosperity Sphere

2. sanctions

جدول ۱-٦ پیوستار مجازاتهای اقتصادی (اقدامات و تهدیدها)

تجارت	سرمایه
تحریم صادرات	مسدود ساختن داراییها
تحریم واردات	برقراری کنترل بر جابه‌جایی سرمایه
بالا بردن تعرفه‌ها	برقراری کنترل و پولشویی
وضع تعرفه‌های تبعیض‌آمیز	به تعلیق درآوردن کمکها
خارج ساختن کشور از فهرست دولتهای کامله الوداد	مصادره
قرار دادن در فهرست سیاه	مالیات‌بندی (تبعیض‌آمیز)
وضع سهمیه‌ها (ی وارداتی و صادراتی)	عدم پرداخت حق عضویت در سازمانهای بین‌المللی
عدم صدور پروانه (ی وارداتی و صادراتی)	
دامپینگ	
خرید پیشگیرانه	

توضیح

وضع تعرفه‌های تبعیض‌آمیز: برقراری تعرفه‌های گمرکی سنگین‌تر برای واردات از کشور آماج نسبت به واردات از دیگر کشورها.

خارج ساختن از فهرست دولتهای کامله‌الوداد: سختگیری به واردات از کشور آماج در مقایسه با واردات از دیگر کشورها.

قرار دادن در فهرست سیاه: ممنوعیت معامله با شرکتهایی که با کشور آماج تجارت دارند.

وضع سهمیه‌ها: برقراری محدودیتهای مقداری برای واردات یا صادرات خاص.

عدم صدور پروانه: خودداری از اعطای جواز برای واردسازی یا صدور کالاهای خاص.

دامپینگ: فروش حساب شدهٔ صادرات زیرقیمت تمام شده مثلاً برای برتری یافتن در بازار یا مختل ساختن اقتصاد دولت آماج یا فروش حساب شدهٔ صادرات یک کالای صادراتی خاص.

خرید پیشگیرانه: خریداری تمامی یک کالا برای محروم ساختن دیگران از آن.

مسدود ساختن داراییها: داراییهای مالی.

کنترل پولشویی: انجام دادن تحقیقات فعالانه دربارهٔ مقاصدی که از حسابها و معاملات بانکی متعارف یا فرامرزی دنبال می‌شود.

مصادره: توقیف داراییهای متعلق به دولتها یا شرکتهای آماج.

مالیات‌بندی (تبعیض‌آمیز): وضع مالیاتهای تبعیض‌آمیز به زیان داراییهای دولت آماج

منبع برگرفته از:

David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (princeton: Princton University Press, 1985), P. 41.

وانگهی، مواردی وجود داشته است که مجازاتها حتی اگر همواره به خوبی تحت کنترل نبوده‌اند تأثیر مهمی در سیاست بین‌الملل گذاشته‌اند. تهدیدی که ایالات متحده در مورد پوند استرلینگ مطرح ساخت در سال ۱۹٥٦ به طور ناگهانی کمک کرد بحران سوئز پایان یابد و عملکرد اوپک در محدودسازی عرضهٔ نفت (خواه به شکل مستقیم یا با افزایش قیمت آن) در سالهای ۱۹۷۳ و ۱۹۷۹ توجه جهانیان را به شکل بسیار روشنی به ریشه‌های درگیری اعراب و اسراییل و خطرهایی که این درگیری برای بقیّهٔ جهان دارد جلب کرد. چیزی که مسلم می‌نماید این است که مجازاتها ابزارهای دقیقی نیستند که بتوان تأثیرشان را با اطمینان پیش‌بینی کرد. برعکس، اگر دولت آماج مهیا شده باشد (و با توجه به تهدیدی که از حیث لطمه خوردن به اعتبارشان به دلیل عدم پایداری از استقلال حاکمه وجود دارد معمولاً دولتهای آماج خود را مهیا کرده‌اند) که بهای ناگزیر سرپیچی از دولتهایی که بدانها متکی است و گاه بهای سرپیچی از خواست کل جامعهٔ بین‌المللی را به جان بخرد در این صورت معمولاً مجازاتها بی‌اثر می‌مانند.[٥٢] توانایی کوبا برای بی‌اعتنایی به محاصرهٔ چهل ساله‌ای که ایالات متحده بر آن کشور تحمیل کرده است نمونه‌ای بجا در این زمینه است.

آنچه عمیق‌ترین تأثیر را به جا می‌گذارد، کاربرد بلندمدت قدرت اقتصادی است. در واقع این روش طی پنجاه سال گذشته مؤثرترین شیوهٔ پیگیری اهداف سیاست خارجی بوده است؛ مشروط بر آن‌که دولتی ثروتمند، نیرومند و سرمایه‌دار باشید.[٥٣] صرف قدرتمند بودن اقتصادهای آمریکای شمالی، اروپای غربی و ژاپن به این کشورها توان آن را بخشیده است تا به هرگونه در جهان رخنه و ارزشها و سبک زندگی خودشان را به دیگر جوامع تزریق کنند. این امر تا حدودی با کاربرد حساب شدهٔ شیرینیهایی چون اعطای ترجیحات تجاری و وامها و پرداختهای بلاعوض با شرایط

سهل‌تر، ولی عمدتاً از طریق عملکرد عادی توسعهٔ تجارت حاصل شده است[۵٤]. این روند که مسلماً روندی تصادفی بوده است، مزایای چشمگیری، ارزانی این کشورها کرده است که رهبران آنها به هیچ رو قصد دست شستن از آنها را ندارند. در واقع، آنان از زمان پایان جنگ سرد به درستی تاریخی سیاستهای‌شان ایمان آورده‌اند و امروزه پافشاری بر "شرایط" سیاسی هنگام اعطای انواع کمکهای توسعه روش جا افتاده‌ای شده است.[۵۵] دولتهایی که با این نوع اخاذی دوستانه روبه‌رو می‌شوند هنوز هم امکان اقناع، نپذیرفتن پیوند میان کمکها و شرایط و در پیش گرفتن دشمنی ایدئولوژیک را دارند و جدای از هدفهایی چون گسترش مردم‌سالاری و آزادسازی اقتصادی، به دشواری می‌توان نتایج خاص را با اعمال سلطهٔ اقتصادی مرتبط دانست. ولی چندان تردیدی نیست که حوزه‌های نفوذ براساس نمایش و کاربرد ثروت در خارج ایجاد شده است به ویژه در آمریکای لاتین که ایالات متحده توانسته است بدون تلاش نظامی چندانی نظم مطلوب خود را برقرار سازد و نیز در خلیج‌فارس که موقعیت برتر عربستان سعودی در جمع تولید کنندگان نفت به این کشور تسلط سیاسی نیز بخشیده است (البته باید خاطرنشان ساخت این سلطهٔ سیاسی تا بدان حد نبوده است که عربستان بتواند اردن را در سال ۱-۱۹۹۰ به پیوستن به ائتلاف مقابل عراق متقاعد سازد). در شرق و مرکز اروپا نیز بهره‌گیری اتحادیهٔ اروپا از ابزارهای اقتصادی، این اتحادیه را به بازیگر اصلی منطقه تبدیل کرده است.

اما هر دولت ثروتمندی در پی بهره‌جویی از توان اقتصادی خود برای تأثیرگذاری سیاسی نیست. آلمان و ژاپن با وجود آن‌که در سالهای اخیر، سومین و دومین اقتصاد بزرگ جهان بوده‌اند به آرامی فقط در جهت تبدیل شدن به دولتهای "عادی" گام برداشته‌اند مسلماً آنها هم حوزه‌های نفوذ منطقه‌ای خودشان را دارند ولی ترجیح می‌دهند از قدرت اقتصادی‌شان در چارچوبی چندجانبه استفاده کنند[۵٦]. شاید این روشی خردمندانه باشد، زیرا سیاست خارجی ممکن است (به واسطهٔ توسعه‌طلبی، جنگ یا صرفاً احساس مسئولیت مفرط) باعث از دست رفتن ثروتها شود ولی به ندرت ممکن است رونق اقتصادی مستحکم و پایداری به وجود آورد.[۵۷] در این‌جا هم اتحاد شوروی نمونهٔ دولتی است که احساس می‌کرد بقایش در گرو اولویت قائل شدن برای سیاستهای خارجی و دفاعی است ولی این شیوه نه تنها کارگشا نبود بلکه چون غیرقابل دوام بود خود مشکل‌زا شد. در این مورد اولویت سیاست- البته نوع بسیار خاصی از سیاست- بر اقتصاد در نهایت به فروپاشی کشور انجامید. از آن‌سو، نازیسم از

سیاستهای خارجی و داخلی به شکل همزمان برای احیای اقتصاد و عزت نفس ملی بهره جست، ولی در نهایت نخوت، رژیم نازی، اروپا و آلمان را به ویرانی کشید. مسلماً این زیاده‌روی اجتناب‌ناپذیر نبود، ولی تجربه‌ای که یاد شد، سبب شد در نظام پس از جنگ، اقتصاد و سیاست نسبتاً از هم جدا شوند. این شرایط تازه برای سیاستگذاران خارجی که به دنبال ابزار درستی برای اقدام هستند هم فرصتها و هم سردرگمیهایی آفریده است. در جامعهٔ اروپا شیوهٔ مرجح پیشبرد سیاستها معمولاً استفادهٔ موازی و نه تنگاتنگ از ابزارهای اقتصادی و سیاسی بوده است. در نتیجه نسبت دادن مسئولیت سیاستها به انواع بازیگران دیوانی اعم از ملی و بین دولتی دشوارتر شده است- نتیجه‌ای که بسته به نگرش ما می‌تواند یک مزیت یا ضعف باشد.

فرهنگ

فرهنگ[1] چونان ابزار سیاست خارجی با تبلیغات[2] درهم تنیده شده است، ولی فرهنگ و تبلیغات یکی نیستند. تبلیغات اندک، ارزش فرهنگی اندکی دارد و فرهنگ عمدتاً امری خودجوش و مستقل از بهره‌برداریهای سیاسی است. وانگهی، در حالی که فرهنگ در قطب قدرت نرم یا نفوذ جای دارد، تبلیغات غالباً از جهت تلاشی که برای تأثیرگذاری اجباری بر ایستارهای آماج به عمل می‌آورد سرشتی اجبارآمیز دارد.[۵۸] آنها که به آگاه‌ترین شکلی از تبلیغات بهره می‌جویند دچار نوعی نخوت هستند که سبب می‌شود تلاش‌شان را برای کنترل کردن دیگران به شکل کاملاً آشکاری برملا سازند. *هیتلر* می‌گفت زندگی را بهشت جلوه دهید. "گورینگ[3] هم معتقد بوده است در "تجمعات توده‌ای" فقط باید [به مردم] بگویید که مورد حمله قرار گرفته‌اند و صلح‌طلبی را به مثابه عدم میهن‌پرستی محکوم کنید.[۵۰] قدرت نرم فرهنگی، کمتر به فرمان حکومتهاست و در چارچوب زمانی به مراتب طولانی‌تری اثر خود را می‌گذارد.

وجه مشترک فرهنگ و تبلیغات این است که هر دو بیشتر در پی تأثیرگذاری در مردم هستند تا حکومتها. هم فرهنگ و هم تبلیغات با تغییر دادن محیط داخلی دیگر دولتها می‌کوشند رژیم دشمن را متزلزل سازند یا ارزشهای خود را گسترش دهند. موفقیت در این زمینه مستلزم

1. culture
2. propaganda
3. Goering

وجود برخی شواهد است که نشان دهد در نتیجهٔ نفوذ خارجی، دولت آماج از داخل دگرگون شده است- همان که جیمز *روزنا* پیوندهای واکنشی یا تقلیدی[1] می‌نامد که به موجب آن گروهها خواه به شکل نامطلوب یا به صورت تقلیدی مستقیماً به نیروهای اجتماعی موجود در دیگر دولتها واکنش نشان می‌دهند.[۶۰] در این حالت گروههای یاد شده همواره از پیوندهایی که عمدتاً بازیچهٔ دست قرار گرفته‌اند آگاه نیستند؛ یعنی نمی‌دانند آنها حاصل کنشگری بوده‌اند.

تبلیغات خام و آموزگار مآبانه از نوعی که ما با انواع گوناگون توتالیتاریسم ملازم می‌دانیم هنوز هم مورد استفادهٔ رژیمهایی قرار می‌گیرد که جهان را دشمن خویش احساس می‌کنند. کرهٔ شمالی، لیبی و صربستان در دوران حکومت *میلوشویچ*[2] همگی به دشمنان خود ناسزا می‌گفتند و ساده‌لوحانه از نقاط مثبت جامعهٔ خودشان زبان به ستایش می‌گشودند. *آیت‌ا*... خمینی در این زمینه تا آن‌جا پیش رفت که در ۱۹۸۸ با ارسال نامه‌ای برای *میخاییل گورباچف* (پیشگویانه) به وی اندرز داد که کمونیسم در حال فروپاشی است* و تنها راه نجات اتحاد شوروی در آن است که همهٔ مردم به اسلام روی آورند. غالباً این گونه حرفها گوش شنوایی پیدا نمی‌کنند و اگر اصولاً به درد چیزی بخورند به کار مصرف داخلی می‌آیند. رویکرد به مراتب مؤثرتری که غرب با سپری شدن جنگ سرد در آن مهارت بیشتری پیدا کرده است تبلیغات بی‌سروصدا است که معمولاً بر ترویج غیرمستقیم فعالیتهای مطلوب و نه موعظه‌گری با داد و فریاد مبتنی است[۶۱]. براین اساس، هرچند سنجش پیامدها امکان‌پذیر نیست، بسیار متحمل به نظر می‌رسد که مثلاً شهرت سرویس جهانی بی‌بی‌سی به بی‌طرفی و از جمله انتقادات گاه و بیگاه آن از خود انگلیس در ترویج همدلی با مواضع رسمی و غیررسمی انگلستان تأثیر بیشتری از تبلیغات چاپی حکومتی آن کشور داشته باشد. پذیرش خبرنگاران خارجی، تشویق مبادلهٔ دانشجویان و استادان و برخورد خوشایند با نخبگان در قالب رویدادهایی چون نشستهای داووس[3] از دیگر نمونه‌های کاربرد زیرکانهٔ فرهنگ به نفع مقاصد سیاسی کلی است.[۶۲]

اما سیاستمداران باید در پیروی از غریزه‌ای که برای اعمال کنترل دارند مراقبت به خرج دهند. اگر آنان بکوشند کردارها و گفته‌های افراد حرفه‌ای در یک جامعهٔ آزاد را هدایت کنند واکنش مستقیم آنها را بر می‌انگیزند و برای خودشان شهرت بدی به هم می‌زنند. آنان چاره‌ای جز این ندارند

---

1. reactive or emulative linkages

2. Milosevic

*. و تنها سه سال بعد پیش‌بینی حضرت امام(ره) تحقق گردید. (مترجم)

3. Davos

که مردم را ترغیب کنند و امیدوار باشند بهترین نتیجه‌ها حاصل شود. اطمینان داشتن به خود در این زمینه نتیجه‌بخش است. سازمان سیا نهایتاً از افشای شیوهٔ کمک‌رسانی مالی مخفی به بنگاههای انتشاراتی و نشریه‌های جدی چون *انکانتر*[1] لطمه دید.(۶۳) ایالات متحده صرفاً با قرار دادن کتابخانه‌ها و تأسیسات اطلاعاتی خود در اختیار روزنامه‌نگاران و دانشگاهیان نتیجهٔ بهتری خواهد گرفت، زیرا آنان به شکل ناخودآگاه چارچوب بحث مورد قبول ایالات متحده را می‌پذیرند.

اعمال کنترل بر هنرها هم زیان بار است. شورای بریتانیا[2] یا انیستیتو فرانسه[3] می‌توانند سفر گروه بالهٔ سلطنتی یا تأتر دولتی فرانسه را تسهیل کنند ولی نمی‌توانند هنر بیافرینند. در واقع تلاشهای رسمی برای نزدیک شدن بیش از حد به فرهنگ مردمی و پیشتاز، صرفاً گرفتاری ایجاد می‌کند. دست کم جوامع انگلیسی- آمریکایی می‌توانند برای معرفی خود در جهان، به قدرت زبان انگلیسی و صنعت فیلم و موسیقی خود تکیه کنند. جوامعی چون فرانسه که به شدت خود را در معرض هجوم فرهنگ انگلیسی احساس می‌کنند با معمای حادتری روبه‌رو هستند، اما حتی در این مورد هم بهترین توصیه برای پاریس این است که درگیر جنگی؛ در پهنه جهان نشود که هیچ کس نمی‌تواند در آن پیروز گردد و به جای آن نیروی خود را بر تقویت پیوندهای موجود تاریخی و اقتصادی متمرکز سازد. این همان کاری است که حکومت آلمان بی‌سروصدا در اروپای مرکزی و شرقی سرگرم آن است؛ در این مناطق پیشاپیش نوعی تمایل به سخن گفتن به زبان آلمانی به مثابهٔ زبان دوم وجود دارد. به طور کلی مردم هنگامی بیشتر پذیرای نفوذ فرهنگی خارجی هستند که دستاوردهای آن فرهنگ پیشاپیش موجود باشد و صرفاً لازم باشد که نگاهها را به آنها جلب کنیم- و این احساس وجود نداشته باشد که آن دولت خارجی رفتاری برتری‌جویانه دارد. بدین ترتیب ژاپن در کمتر از دو دهه توانست تصویری بین‌المللی را دگرگون سازد که آن کشور را یک تجاوزگر شکست خورده و ویران شده می‌دانست، زیرا مصرف کنندگان خارجی، کیفیت و در دسترس بودن محصولات آن کشور را پذیرفتند.

از این دیدگاه، یعنی اگر اجازه دهیم قدرت اقتصاد کشور و جامعهٔ مدنی آن، خود، سخن گوید و دولت صرفاً به شکل استادانه و پنهان نقش واسطه را ایفا نماید، دیپلماسی فرهنگی[4]

1. Encounter
2. British Council
3. Institut Francais
4. cultural diplomacy

یکی از ابزارهای سیاست خارجی غرب است. ممکن است رژیمهایی که کنترل بیشتری بر اقتصاد و جامعه دارند بتوانند با میزبانی بازیهای المپیک یا جام جهانی در کوتاه مدت موفقیتهایی به دست آورند، ولی همواره چیزهای جالب توجه و جذاب کمتری در اختیار خواهند داشت. با این حال، مسئله بستگی به آن دارد که هدف از اعمال نفوذ چیست. ایران و عربستان سعودی عمدتاً علاقه دارند از منابع خود برای بسیج کردن مؤمنان در جهان اسلام بهره جویند و آنها را در جای دیگری به باد ندهند؛ هرچند رژیمهای منطقهٔ خلیج‌فارس خطوط هوایی خود را به منزلهٔ نماد ثروت و نوگرایی خودشان در سراسر جهان به نمایش می‌گذارند. به همین سان مصر در دوران *جمال عبدالناصر* برای پخش برنامه‌های رادیویی و حمایت از فرهنگ عربی در سراسر جهان عرب تلاش فراوانی کرد و تا حد بسیاری موفق شد از این راه نقش رهبری خود را در خاورمیانه جا بیندازد.[۶۴] اما چه جامعه لیبرال باشد یا بسته تقریباً همان قاعده‌ای که در مورد نیروی نظامی وجود داشت این‌جا هم صدق می‌کند: بعید است تغییرات عمده‌ای به وجود آید مگر آن‌که دولت آماج، پیشاپیش برای تغییر آماده شده باشد. شاید اتحاد شوروی با اشتیاقی تضعیف شد که مردم آن کشور برای بهره‌مندی از سطح بالاتر زندگی در دل داشتند، ولی اگر اقتصاد آن کشور چنان خود را درگیر تولید تجهیزات دفاعی نمی‌کرد و پس از هفتاد سال به وضوح ناتوان از عرضهٔ کالاهای مصرفی از کار درنمی‌آمد جاذبهٔ لباسهای جین و خودروهای ب‌ام‌و در چشم مردم شوروی چنان وسوسه‌انگیز جلوه نمی‌کرد.[۶۵]

برقراری موازنه

در تحلیل نهایی هیچ قاعده‌ای برای گزینش و به کارگیری ابزارهای سیاست خارجی وجود ندارد. هیچ ابزاری، حتی متأسفانه نیروی نظامی را نباید از پیش منتفی دانست مگر آن‌که بحث از تحلیل سیاستها به اخلاقیات تغییر یابد. اگر دولتها و برخی دیگر از بازیگران بین‌المللی خواهان حفاظت از علایق محوری خود هستند باید گهگاه توسل به خشونت یا ترجیحاً فقط تهدید به آن را مدنظر قرار دهند. آنها بدین منظور باید پیشاپیش ماهیت نیروهای مسلح را که شاید نیاز داشته باشند در نظر بگیرند و آنها را در وضعیت خوبی نگه دارند. هیچ معنا ندارد که تصمیم به اقدامی بگیریم که وسیلهٔ انجامش موجود نیست مانند انگلستان و فرانسه که در ۳ سپتامبر ۱۹۳۹ به طرفداری از لهستان اعلام جنگ کردند، ولی ابزار انجامش را نداشتند. به

همین‌سان، هیچ یک از ابزارهای سیاست خارجی داروی همهٔ دردها نیست. مازادهای اقتصادی از دههٔ ۱۹۸۰ به این سو شکل مقبول اجبار بوده ولی فقط موفقیتهای محدودی به بار آورده است. به کارگیری سایر ابزارهای اقتصادی، به ویژه، اعمال قدرت ساختاری در قالب سیاستهایی چون طرح *مارشال* و گسترش اتحادیهٔ اروپا نیز از لحاظ به بار آوردن نتایج مشخص دشواریهایی دارد. این‌گونه ابزارها تأثیرات مهمی به جا می‌گذارند البته در بلند مدت و از طریق مهندسی اجتماعی. اهمیت قدرت نرم به صورت دیپلماسی فرهنگی رو به افزایش است، ولی همان معماهایی از حیث رابطهٔ بخش خصوصی و بخش عمومی ایجاد می‌کند که در قلمرو اقتصادی مشاهده می‌شود: وقتی سیاستگذاران رسمی سعی در به کارگیری آن به عمل می‌آورند خطر شکستهای خفت‌بار را به جان می‌خرند. برعکس، دیپلماسی ابزاری همیشه حاضر و اجتناب‌ناپذیر است. [دیپلماسی] در هر اقدام سیاسی که یک بازیگر در قبال بازیگر دیگر انجام دهد وجود دارد و فقط در انحصار دیپلمات‌ها هم نیست. دیپلماسی قادر است نتایجی به مراتب فراتر از آن‌چه عموماً پنداشته می‌شود برآورده سازد و نسبتاً نیز ارزان تمام می‌شود. در واقع دیپلماسی پارادایم سیاست بین‌الملل عادی است.

اما با توجه به غیرقابل کنترل بودن خارجیان و شرایط پیرامونی، نمی‌توان برای برآورده ساختن همهٔ هدفها به دیپلماسی تکیه کرد. در واقع هر ابزاری به ویژه اگر بیش از حد بر عنصر مداخله و کنترل تأکید کند ممکن است شکست بخورد مگر آن‌که آماج چنان آسیب‌پذیر باشد که نتواند در مقابل اقدام قاطع ما از خود مقاومت نشان دهد. سیاستگذاران باید این سخن *دیوید بالدوین*[1] را جدی بگیرند که ابزارها سرشتی مناسباتی ایجاد می‌کنند که الگوی تعامل میان بازیگران و آماجش را بشناسیم. از این گذشته سیاستگذاران باید بدانند اقدام در عرصهٔ روابط بین‌الملل نیازمند آمیزه‌ای از ابزارهاست که هم به موازات یکدیگر به کار گرفته شوند و هم مثل یک ذخیره در دسترس باشند. چالش اقدام در زمینهٔ سیاست خارجی از منظر فنی این است که چگونه باید در آن واحد روابط را در ابعاد متعدد مدیریت کرد. از منظر فراخ‌تر اخلاقی نیز این چالش وجود دارد که چگونه بدون لطمه زدن به ساختارهای مشترک زندگی بین‌المللی و بدون "دیگری" پنداشتن خارجیان، علایق خودمان را پی گیریم. اگر اجرا را از معماهای تصمیم‌گیری جدا ندانیم و اگر اجازه ندهیم ابزارها حیات بیش از حد مستقلی پیدا کنند بروز چنین خطرهایی بعید است.

---

1. David Baldwin

بخش دوم:

محیط بین‌المللی

فصل هفتم

زندگی در جامعه هرج و مرج‌زده

تا این‌جا همه گونه تلاشی کردیم تا بحث مشکلات ذاتی کنشگری و تصمیم‌گیری سیاسی را به چارچوب خاص سیاست خارجی پیوند زنیم. اما تمرکز بر بازیگران به معنی غفلت از مشخص ساختن سرشت محیط عمل آنان است. اکنون زمان آن است که بدون تغییر چشم‌انداز کلی‌مان این نقض را بر طرف سازیم. فصل آینده به بررسی محیط "بین‌المللی[1]" اختصاص دارد؛ یعنی همان محیطی که هر دولت در دل آن جای دارد و در واقع تا حدودی از دولتها تشکیل یافته است، ولی افزون بر آن، نیروهای اقتصادی، سیاسی و فرهنگی دیگری هم در آن وجود دارند که مرزها را در می‌نوردند. در فصل حاضر به این مسئله می‌پردازیم که دولتها چگونه محیط بیرونی خود را - که *هدلی بول*[2] آن را "جامعهٔ هرج و مرج‌زده[3]" با آمیزهٔ ناآرام عناصر همکاری و ستیز خوانده است - تجربه می‌کنند.(1) نگاهی به تعامل میان عوامل مادی و انسانی سازندهٔ جهان بیرونی می‌اندازیم و می‌بینیم که دولتها چه اندازه در شبکهٔ نهادها، قواعد و انتظاراتی گرفتار شده‌اند که سمت‌گیریهای سیاست خارجی‌شان را می‌سازد. برعکس در فصل

1. the international
2. Hedly Bull
3. anarchical society

هشتم از نظام دولتها فاصله می‌گیریم و به تحلیل مجموعهٔ کمتر مشهود ولی احتمالاً تعیین کننده‌تری از فشارهای برخاسته از جنبه‌های گوناگون جهانی شدن و سایر کانونهای کنشگری در روابط بین‌الملل خواهیم نشست. نقش سیاست خارجی در این محیط بین‌المللی متحول و چندلایه مسئله‌ای بسیار جالب و کنجکاوبرانگیز است.

جهان بیرونی

نزدیک به چهل سال پیش از این جوزف *فرانکل*[1] چنین نوشت: "مناسبات میان دولتهای واحد رابطهٔ تنگاتنگی با چارچوب کل جامعهٔ بین‌المللی دارد، ولی بررسی این جامعه با دشواریهای بسیاری روبه‌روست و حتی می‌توان گفت آغاز نشده است".(۲) از آن زمان تا کنون اوضاع تقریباً دگرگون شده است. در دههٔ ۱۹٦۰ پژوهشگران "مکتب انگلیسی"[2] روابط بین‌الملل که در جمع آنها چارلز مینگ[3]، مارتین وایت[4] هدلی بول، آلن جیمز، آدام واتسون و جان وینسنت[5] از نفوذ خاصی برخوردار بودند جامعهٔ بین‌المللی را موضوع تحقیق خود قرار دادند.(۳) کتاب سال ۱۹۷۷ *بول* خیلی زود در بحث نوپای جامعهٔ بین‌المللی به صورت یک مرجع کلیدی درآمد. از همین‌رو شاید شگفت‌آور نبود که دغدغهٔ یک نسل کامل از پژوهندگان را این مسئله تشکیل می‌داد که تا چه حد می‌توان به وجود جامعهٔ دولتها قائل شد و اگرنه چگونه می‌توان کلّیت[6] روابط بین‌الملل را به بهترین روش مشخص ساخت. این‌که اجزای تشکیل دهندهٔ این جامعه چگونه تنگناهای آن را تجربه می‌کنند و چگونه در آن رفتار می‌نمایند فقط از آن جهت مورد علاقهٔ این مکتب بوده است که می‌توانست مسائل محوری واقع‌گرایی و خودباوری یعنی تمایل دولتها به جنگ و شرایط کشف منافع مشترک به دست آنها را روشن سازد. معماهای هنجاری نهفته در زیر این صورت ظاهر نیز اساساً برحسب این‌که عدالت در سطح بین‌المللی چه نمودی می‌تواند داشته باشد کم‌کم به بحث درآمد. اما پرسشهای عملی‌تری

1. Joseph Frankel
2. English School
3. Charles Manning
4. Martin Wight
5. John Vincent
6. tout ensemble

یا تحلیلی‌تر مانند این که عمل کدام الگوهای سیاست خارجی را می‌توان بازشناخت و معماهای انتخاب چگونه در تصمیم‌گیریهای سیاست به منصهٔ ظهور می‌رسد عموماً نادیده گرفته و به عهدهٔ تاریخدانان گذاشته شد.

"در ایالات متحده اوضاع دقیقاً چنین نبود. در حالی که انگلستان به شکل قابل درکی دلمشغول کنار آمدن با فشارهای نظام کل بود. برای کشوری که داشت یک ابرقدرت می‌شد نادیده گرفتن معماهای کنش به هیچ وجه ممکن نبود. سربرآوردن واقع‌گرایی کلاسیک پس از سال ۱۹٤۵ که *هانس مورگنتا*، *راینهولد نیبور*[1] و *آرنولد ولفرز* آن را به روشنی بازگو کردند به موازات علاقه‌مندی به هنر کشورداری و حتی مسائل مسئولیت اخلاقی پیش رفت. اما خیلی زود قدرت آشکار عقلانیت عملی بذرهای جنبش رفتارگرایی را پراکند. این جنبش از جمله بر تصمیم‌گیری سیاست خارجی تکیه داشت و امیدوار بود بتواند منطق اقتصاد خرد را به مطالعهٔ سیاست نیز بگستراند.

بدین ترتیب بود که آن‌چه امروزه تحلیل سیاست خارجی می‌نامیم زاده شد، ولی افزون بر آن، کارهای دانشگاهی از گوهر بگو مگوهای سیاسی هرچه بیشتر فاصله گرفت.

دیگر گرایش عمده در بررسی روابط بین‌الملل در آمریکا از دهۀ ۱۹۵۰ به بعد، درک فزایندهٔ نظام استراتژیک دو قطبی بود که با منطق در حال ظهور بازدارندگی هسته‌ای جوش خورده بود. این نیز سبب شد نگاه‌ها از ویژگیهای دولتها و ایدئولوژیهای آنها منحرف شود، البته پافشاری تحلیل سیاست خارجی بر پیوند سیاست خارجی با جامعهٔ داخلی و بر سیاست دیوان‌سالارانه- و نیز برخی ناکامیهای دهۀ ۱۹٦۰- کمک کرد تا از نو توازن برقرار شود. اما در نهایت، نگرشهای سیستمی از بوتهٔ آزمایش سربلند بیرون آمدند. زمانی که *کنت والتس* در ۱۹۷۹ نو واقعگرایی را ابداع کرده بود، مکتب آمریکایی روابط بین‌الملل نگاه خود را روی نظامهای دوقطبی و چندقطبی و استراتژیهای برگرفته از نظریهٔ بازیها متمرکز ساخت که به نظر می‌رسید برای بقا در شرایط هرج‌ومرج مبتنی بر خودیاری[2] ضروری باشد(٤). درست مانند مکتب انگلیسی ولی به دلایلی بسیار متفاوت با آن، سیاست خارجی از لحاظ نظری از سیاست بین‌الملل جدا شده بود.

---

1. Reinhold Niebuhr

2. self- help

والتس طرفدار این جدایی بود. او ابایی نداشت از *مورگنتا*، *آلیسون*، هربرت *سایمون* خرده بگیرد که چرا تبیین "نتایج حاصل از اقدامات ناهماهنگ دولتها" (یعنی نظام بین‌الملل) را با "گرایشها و سبکهای سیاستگذاری کشورهای مختلف" (یعنی سیاست خارجی) اشتباه می‌گیرند. او قبول داشت که این دو سطح با هم پیوند دارند و بنابراین هر یک از آنها حقایقی- البته حقایقی متفاوت- درباره دیگری آشکار می‌سازد.(۵) در نتیجه، نوواقع‌گرایان رویکردی "تقلیل‌گرایانه"[1] را که می‌کوشند الگوی سیاست بین‌الملل را با نگاه به درون دولتها تبیین کنند مردود می‌شمارند. و از مفروضاتی بسیار مقتصدانه و اندک دربارهٔ انگیزه‌های دولتها بهره می‌جویند.(۶) در واقع، رویکرد آنها نوعی ساختارگرایی است که دو دهه است بر اندیشه‌ورزی دربارهٔ روابط بین‌الملل سایه انداخته است و طبق تعریف تمایل دارد نقش بازیگران، اعم از دولتها و دیگران را کوچک بشمارد. آنان معمولاً فرض را بر این می‌گذارند که دولتها "گزینه‌ها را سبک و سنگین می‌کنند و اساساً بر پایهٔ وضعیت راهبردی خود و ارزیابی محیط بیرونی به تصمیم‌گیری می‌پردازند".(۷) اگر چنین نکنند "از پا در خواهند آمد".(۸) حتی آنهایی که با دیدگاه برون‌نگر- جبرگرا همدلی دارند احتمالاً آن را به مثابه رویکردی می‌شناسند که انواع فشارهای پیچیده‌ای که برای مثال مصر در جامعهٔ عرب [و نیز از ناحیه] توازن منطقه‌ای و نظام سرمایه‌داری بین‌المللی روبرو است - موقعیت غنی و پیچیدهٔ داخلی کشور که جای خود را دارد.

نظریه‌پردازان نظامهای جهانی و نیز آنان که جنبشهای اجتماعی را نیروی محرکهٔ سیاست جهان می‌دانند ساختارگرا هستند، زیرا آنها نیز چارچوبی کلی یا مجموعه‌ای از نیروها را مشخص می‌سازند که اجزای تشکیل دهنده در نهایت تابع و زیردست آنند. همین گفته تا اندازهٔ زیادی دربارهٔ آنان صادق است که فرض را بر وابستگی متقابل یا جهانی شدن می‌گذارند. نوواقع‌گرایان سیاست خارجی را به طرز شگفتی کنار می‌گذارند. رشد چشمگیر علاقه‌مندی به موضوعات هنجاری تا حدودی از نو نگاه‌ها را متوجه بازیگران ساخته است، ولی از دید بسیاری از کسانی که در این حوزه قلم می‌زنند در حال حاضر بازیگر کلیدی فرد و آن چارچوب کلی، "مردم‌سالاری جهانشمول"[2] است.(۹) سیاست خارجی یا تلاش سیاسی جمعی برای یافتن راهبردی جهت موفقیت در جهان چه در مقام دولت یا در مقام سازمان غیردولتی از دید اکثر نظریه‌پردازان عمومی روابط بین‌الملل اتفاقی یا صرفاً فاقد موضوعیت به نظر رسیده است.

---

1. reductionist

2. cosmopolitan democracy

متخصصان مناطق یا کشورها نیز به سهم خود علاقه‌مندی خویش را به سیاست خارجی حفظ کرده‌اند، ولی به ندرت از حد شرح اجمالی محیط بین‌المللی که مناطق و کشورها در دل آن جای دارند فراتر می‌روند. اینان معمولاً فرض را بر این می‌گذارند که دولتها و سایر بازیگران بخشی از نظام هستند که بر الگوهای منظم تعامل، باز خورد و خود ایستایی مبتنی است.[۱۰] همچنین شاید اینان براساس تمایز گذاشتن میان محیط روان‌شناختی (که در آن تصمیمات گرفته می‌شود) و محیط عملیاتی (که در آن تصمیمات باید به اجرا درآید) پیش روند. ولی احتمالاً هیچ یک از این فرضها به شکل آشکار مطرح نمی‌شود. این واقعیت، وضع تجربه‌گرایان را - که مایلند کار خود را با شناختی کلی از روابط بین‌المللی پیوند دهند - پیچیده می‌سازد که حتی این دو فرض هم مشکل‌ساز بوده است. جنبش سازنده انگاری بر آن است که امروزه غالباً تصور ساختار روشنی برای جهان، ساده‌لوحانه به نظر می‌رسد- تفکیک مشخص میان این ساختار و آنچه در ذهن ما هست که جای خود را دارد. بسیاری واقعیت بین‌المللی را تشکیل یافته از هنجارها و باورهای بازیگران می‌دانند که پیوسته براساس رویدادها جرح و تعدیل می‌شود. خود این باورها زادهٔ فرآیندهای گفت و شنودی مشارکت در سطوح چندگانه‌ای هستند که سیاست بین‌الملل در بستر آنها شکل می‌گیرد. از همین‌رو بار دیگر مکتب انگلیسی بسیار مورد توجه قرار گرفته است.

شایان توجه است که انواع گوناگون سازنده‌انگاری (زیرا هم انواع غلیظ آن وجود دارد و هم گونه‌های رقیق‌تر) در اصل ایجاب می‌کنند که بازیگران را در کانون صحنه جای دهیم، هرچند بحث در این‌باره به شدت جریان دارد که محیط آنها را چگونه می‌توان به بهترین نحو مشخص ساخت؛ به مثابه جامعهٔ دولتها، به مثابهٔ نظامی متشکل از یک مرکز سرمایه‌داری و کشورهای پیرامونی، یا به مثابهٔ نظام حکمرانی جهانی. از همین‌رو به دشواری می‌توان از این تصور طفره رفت که چیزی در خارج از ما وجود دارد که ممکن است آن را به درستی درک کنیم یا نکنیم و براساس درست بودن یا نبودن شناخت‌هایمان پاداش بگیریم یا مجازات شویم. این [مسئله] دو معنی دارد: یکی این‌که خلأیی در زمینهٔ فرآیندهای پیوند دهندهٔ بازیگران به نظام وجود دارد که باید برطرف شود و دیگر این‌که (به دلایل تشریح شده در فصل پنجم) نمی‌توان از مفاهیم برداشت و سوءبرداشت پرهیز کرد. بحث فصل حاضر گرد همین دو نکته دور می‌زند. اما پیش از آن‌که جلوتر رویم روشن ساختن مفهوم محیط بیرونی[1] اهمیت دارد.

1. external environment

اندیشهٔ جامعهٔ بین‌المللی قائل به آن است که دولتها تا آن‌جا در حال بسط دریافتها و رویه‌های مشترکی هستند که می‌توان گفت حکومتها در اقدامات خود نه تنها با ملاحظات حزم‌اندیشانه بلکه با احساس معینی که دایر بر وجود آرمانی مشترک است نیز دست و بال‌شان بسته است. این برداشت، هم مورد حمله قرار گرفته و هم بسط یافته است تا آن‌جا که امروزه با رشتهٔ گیج‌کننده‌ای از اصطلاحات و تفسیرهای جایگزین روبه‌رو هستیم.[۱۱] حملات صورت گرفته بر این مبنا بوده است که جدای از غصب اصطلاح جامعهٔ بین‌المللی به دست قدرتهای بزرگ غربی، برداشت یاد شده هم جایگاه ممتازی برای قدرت و اختیارات حکومتها قائل است و هم توهماتی لیبرالی دربارهٔ میزان موجودیت واقعی یک "همبود بین‌المللی" می‌پراکند.[۱۲] با این حال اندیشهٔ وجود جامعهٔ بین‌المللی از دو سو بسط یافته است: [نخست] با بحث دربارهٔ وظیفهٔ دولتها برای ترویج برخی ارزشهای جهانشمول به ویژه ارزشهای حقوق بشر، در حوزهٔ هنجاری بسط داده شده است؛[۱۳] [دوم] از لحاظ معرفت‌شناختی هم بسط یافته به این معنا که به گفتهٔ *الکساندر ونت*[1]، حتی آنارشی (و جامعه) هم همان معنایی دارد که دولتها برای آن قائلند. بدین ترتیب دیگر جهان بیرونی یک قفس آهنی دلگیر کننده نیست بلکه قلمرویی است که براساس ارادهٔ بازیگران- به فرض آن‌که اراده‌های‌شان یکدیگر را خنثی نسازد- امکان ساختن از نو را دارد.[۱٤]

تا آن‌جا که به کتاب حاضر مربوط می‌شود نیاز اصلی این است که حتی مطلب را دربارهٔ شاخ و برگهای بیشتری که اندیشه‌ورزی معاصر دربارهٔ سرشت نظام بین‌المللی پیدا کرده است ادا و روشن کنیم این تفکرات چه پیامدهایی برای تصمیم‌گیرانی دارند که محیط بیرونی‌شان را دیگر نمی‌توان مسلم و بدیهی انگاشت. نوواقع‌گرایان برای مقتصدانه بودن نظریه‌شان حقایق فراوانی را فدا کرده‌اند. اگر به "جامعهٔ هرج و مرج‌زدهٔ" *بول* بازگردیم می‌بینم در ورای تناقض‌نمای زیبای "جامعهٔ هرج و مرج‌زده" این حقیقت اساسی نهفته است که عناصر جامعه با عناصر آنارشی همزیستی دارند. منظور از "جامعه" عادت همکاری و شرایطی است که در آن قوانین حکمفرما باشد. منظور از "آنارشی" پیش‌بینی‌ناپذیری و اعتمادناپذیر بودن رفتار برخی بازیگران در برخی اوقات است. نمی‌توانیم و نباید بین این دو گرایش یکی را برگزینیم. روشن است که وجود آنها در کنار هم تنش، ابهام و معماهایی سیاستگذارانه پدید

1. Alexander Wendt

می‌آورد که تا حدودی خود اتکایی را ایجاب و تا حدودی نیز هراس از هرج و مرج را تقویت می‌کند. ولی ابهام و گوناگونی به این منجر نمی‌شود که همهٔ جهان به بدترین چیزی سقوط کنند که می‌توان تصورش را کرد. تفاوتهایی وجود دارد که برخی جغرافیایی هستند و برخی زمانی-تاریخی. در مورد نخست، در حالی که اروپای غربی به یک جامعهٔ مألوف[1] نزدیک است سایر مناطق حتی جماعت[2] (اجتماع) هم نشده‌اند. در مورد دوم، در حالی که مناطقی چون غرب آفریقا می‌توانند ظرف چند سال از ثبات به هرج و مرج ناب برسند در جنوب شرقی آسیا نشانه‌هایی از این وجود دارد که این منطقه قادر است روند یاد شده را وارونه سازد. در این معنا، نظام بین‌المللی به تصویر مصلوب شدن مسیح اثر *جیروانی چیمابو* شباهت دارد که برخی قسمتهایش دقیق و مشروح کار شده و بخشهایی از آن نیز سفید و بدون دقت ترسیم شده است. آن‌چه رخ نداده وارونه شدن اوضاع بوده است. دستاوردهای حاصل در زمینهٔ حقوق و سازمانهای بین‌المللی در سدهٔ گذشته محدود بوده ولی رفته رفته قوام یافته است. ناکامیهای جامعهٔ ملل که بسیاری تقصیر جنگ جهانی دوم را به گردن آن می‌اندازند نه تنها موجب دست شستن بشر از سازمانهای بین‌المللی نگشت بلکه سبب شد در ۱۹۴۵ سازمان قوی‌تر و پردامنه‌تری در سان‌فرانسیسکو پی‌ریزی شود.[(۱۵)] حقوق بین‌الملل هم پیوسته دامنه خود را گسترش داده و تصوری که از پیروزی امید بر تجربه داشته تعالی بخشیده است.

اما هنوز این احتمال هشدار دهنده وجود دارد که هرج و مرج غالباً به شکلی جدید بروز کند که انتظارش را نداریم. نمی‌توان فرض را بر این گذاشت که پیوسته و بی‌امان در حال پیشرفت به سمت صلحی ابدی هستیم. سقوط یوگسلاوی به ورطهٔ بربریت تکانی اساسی برای جوامع پسانوی اروپای غربی بود.[(۱۶)] دستیابی هند و پاکستان به جنگ‌افزارهای هسته‌ای و وخیم‌تر شدن مناسبات آنها که پیشاپیش شکننده بوده، کم عمق بودن مقررات قانونی جامعهٔ بین‌المللی را برملاساخته است. حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ خط پایانی بر زندگی عاری از هراس غربیان خوشبخت کشید. همچنین، عناصر همبستگی اکنون به مراتب فراتر از مناسبات میان دولتها رفته و در واقع تا حدی مستقل از این مناسبات تعمیم یافته است. شاید شبکه‌های "جهانشمول" میان افراد یا انجمنهای خصوصی این انتظار را برآورده نسازند که یکپارچگی و

1. gemeinschaft

2. gesellschaft

وحدت نوع بشر را ترویج نمایند ولی با خودنمایی و تظاهر دولتها مغایرت دارند که همواره حق دارند از طرف مردم‌شان سخن گویند و تا حدودی خلاً به جا مانده از دستاوردهای پراکندهٔ مناسبات میان حکومتها را پر می‌کنند(۱۷). در یک کلام، آنها نشان‌دهنده عناصری از جامعهٔ "جهانی[1]" هستند. همچنین آنها می‌توانند با ایجاد سطح دیگری از کنشگری، موجب دشواری اجرای سیاستهای خارجی رسمی شوند.

شناخت کنشگری مستلزم آن است که مفاهیم جامعهٔ بین‌المللی و جامعهٔ جهانی را با هم در نظر بگیریم. در واقع همان‌گونه که هنری کیسینجر می‌گفت همه چیز به هم مربوط است. تصمیم‌گیران باید در محیطی فعالیت کنند که در امتداد مرز پارادایمهای رقیب پژوهشی به دقت تقسیم نشده است. آنها هم دسته‌بندیهای مرسوم خود را دارند که آنان را قادر می‌سازد از انبوه داده‌های دریافت نشدنی و حسی سر درآورند. پس، از دید بازیگران (و شناخت ما از آنان که مسلماً دو چیز متفاوت‌اند) وصف "بین‌المللی" گویای چیست؟ ویژگیهای غالب محیط بیرونی بازیگران کدام است؟

دقیق‌ترین پاسخ به این پرسشها این است که تصمیم‌گیران روابط بین‌الملل را بیشتر به صورت نوعی *نظام*[2] می‌شناسند؛ یعنی میان جوامع جداگانه که در نهایت با هم "بیگانه" هستند نوعی الگوی منظم تعامل در زمینهٔ بسیاری از موضوعات- اگر نگوییم بیشتر آنها- وجود دارد. برخی از این تعاملات از طریق مجاری جا افتاده‌تر و به شکلی شدیدتر از دیگران صورت می‌گیرند. اما امروزه جهان بیشتر یکپارچه است تا چند پاره، بدین معنی که در حال حاضر عملاً همهٔ قلمروهای زمین مسئول سیاسی دارد و تمامی مناطق آن در معرض هزاران تماس خارجی است. واحدهای این نظام، دولتها هستند ولی دیگر بازیگران و همبودهایی هم که مرزهای دولتها را در می‌نوردند جزو واحدهای آن شناخته می‌شوند. این نظام دو نوع مرز دارد: مرزهای اقلیتی، موضع نگاشتی[3] و جزء آن که محل رویارویی فعالیت انسانی با جهان فیزیکی است و مرزهای (مبهم‌تری) که در آنها تعاملات بین‌المللی پایان می‌یابد و زندگی عمدتاً داخلی آغاز می‌شود.

1. World society
2. System
3. topographic

این نظام، سطوح گوناگون و متفاوتی دارد که به طرزی اسرارآمیز ولی مشخص و قطعی با هم در ارتباطند. خطاست اگر این سطوح مختلف را "خرده نظام"[1] بنامیم زیرا این اصطلاح حکایت از آن دارد که گویا قادریم با اطمینان، سرشت نظام اصلی را از خرده نظامهایش مشخص سازیم. به رغم مجادلات موجود بر سر این مسئله یعنی بر سر این‌که امنیت و دولتها مهم‌تر است یا سرمایه و شرکتها یا دانش و فن‌سالاران، واقعیت این است که از نظر معرفت‌شناختی در نقطهٔ کوری قرار گرفته‌ایم و به هیچ ترتیب نمی‌توانیم ریشه‌ها و سمت و سوی جریان ملی را *بشناسیم*. بدون این شناخت، چاره‌ای نداریم جز این که مدلی- مانند کرهٔ زمین- را در نظر بگیریم که هیچ بالا، پایین، کنار یا مرکزی ندارد و نوارهای جداگانه ولی غالباً همپوشی فعالیت آن را در بر گرفته است. ممکن است پهنای هر نوار را نیروهای گوناگونی، شاید دولتها، شاید جنبشهای اجتماعی یا گرایشهای تاریخی تعیین کند یا تحرک بخشد. ممکن است این نوارها به تدریج گردهم آیند و نوعی سلسله مراتب قدرت سر برآورد- همان‌گونه *سوزان استرنج* اعتقاد داشت که ایالات متحده تمایل دارد بر ارتباطات چهارگانهٔ قدرت- اقتدار تسلط یابد.(۱۸) یا شاید این فعالیتها بیایند و بروند و مانند طیفی متنوع و رنگارنگ[2] [شهر فرنگ] ابعاد پوشیده آنها هنوز آشکار نشده باشد. فقط می‌توان فرض کرد نظام بین‌المللی ابعاد گوناگونی دارد و نخست به بحث در این‌باره پرداخت که آنها را چگونه مشخص کنیم و سپس ببینیم آنها چگونه با یکدیگر ارتباط دارند.

فرض ما در کتاب حاضر این است که جهان دارای سه منطق جداگانه است: منطق اقتصاد، (شامل ساختارهای تجارت، تولید و سرمایه‌گذاری)؛ منطق سیاست (که همان رقابت بر سر نحوهٔ سازماندهی جهان و تخصیص منابع است)؛ و منطق دانش و اطلاعات که به دلیل نبود امکان محدود ساختن اندیشه‌هایی که مانند آب راه خود را به داخل هر شکافی باز می‌کنند، شایسته است آن را به همان اندازهٔ دو حوزهٔ دیگر حوزه‌ای مستقل بدانیم. نمی‌گوییم که می‌توان موضوع را به بخشهای کاملاً جدا از هم تقسیم کرد، چراکه به روشنی چنین امکانی وجود ندارد. برعکس، می‌خواهیم بگوییم رفتار اقتصادی، سیاسی یا عملی دارای اولویتها و پویشهایی متفاوت با هم است که امکان دارد از خارج تحت‌تأثیر قرار گیرند یا مانعی برای آنها ایجاد شود

1. sub- system

2. kaleidoscope

ولی نمی‌توان یکی را به جای دیگری گذاشت. شاید بتوان برای مدتی گذرا یک منطق را خاموش کرد، ولی اگر یکی از این سه حوزه را برحسب قواعد دیگری اداره کنیم به نتایج مطلوب و مورد نظرمان دست نخواهیم یافت. همان‌گونه که سرنوشت *گالیله* به یاد ما می‌آورد، حیات علمی در حکومتهای استبدادی تاریخ را می‌توان "رژیم" خواند.(۱۹) تنها چیزی که مسلم است این که از دل هر یک از این ابعاد، رشتهٔ بی‌پایانی از رویدادها، ابتکارات، مسائل و اندیشه‌ها می‌جوشد که همگی آنها مانند واکنشهای پیش‌بینی‌ناپذیر شیمیایی به شکل مسحور کننده در بازیگران و منطق دیگر ابعاد تأثیر می‌گذارد. این همان غوغای دگرگونی است که بسیاری آن را وجه تعریف کنندهٔ جهان نو می‌دانند و جیمز *روزنا* با اصطلاحاتی چون "آشوب[1]" و "جریان آبشارگون[2]" آن را بیان کرده است.(۲۰) همان چیزی که نه تنها اقدام بلکه حتی شناخت را برای شرکت نستله، جنبش اخوان‌المسلمین یا جمهوری خلق چین امری پر ستیزه و غالباً پر هزینه می‌سازد.

چین چنین سرنوشتی داشته است درست همان‌گونه که اقتصادهای اردوگاه شوروی نیز به همین سرنوشت گرفتار بودند. از آن‌سو نیز، هرجا مانند آمریکای امروزی زندگی سیاسی به زبان پول درآید و به نوعی تقلید رنگ باخته از بازار تبدیل شود، مردم‌سالاری لطمه خواهد دید.

این نظام غیرسلسله مراتبی و چند لایه با جامعهٔ هرج و مرج‌زدهٔ محدودی که بحث را از آن آغاز کردیم، فاصلهٔ بسیار دارد. این نظام، کل مجموعهٔ بازیگران رقیب در صحنه جهان را همراه عناصری از ستیز و همکاری، چندپارچگی و همبستگی در بر می‌گیرد. ابعاد گوناگون و موضوعات مطرح در هر بعد الگوهای متفاوتی از اقتدار یا سلطه را به نمایش می‌گذارند. برخی هرج و مرج‌زده‌اند و برخی از چنان درجه‌ای از سازمان یافتگی برخوردارند که مطالب بالا چیزی بیش از طرح خام و سردستی معنای نظام جهانی امروزی نیست.

از منظر ما یعنی از دیدگاه کنشگری و مسئولیت در سیاست خارجی باید به نحوهٔ کارکرد امور، نگاه دقیق‌تری بیندازیم. در طرح مطلب همین کار را بر مبنای مفروضات رقیق شدهٔ ساختارگرایی که در فصل اول بازگو کردیم انجام خواهیم داد؛ یعنی فرض را بر این می‌گذاریم که خود بازیگران تا اندازه‌ای جزء ساختارها هستند و همواره با ساختارهایی که در دل آنها جای

---

1. turbulence
2. cascade

گرفته‌اند تعامل دارند. بدین ترتیب آنها هم در دل نظام بین‌الملل و ابعاد گوناگون آن به سر می‌برند و هم از آن شکل می‌پذیرند؛ هم به تشکیل نظام و موجودیت یافتن آن کمک می‌کنند و هم نظام دست و بال آنها را می‌بندد. در این نظام نیز سلسله مراتب وجود دارد ولی نه سلسله مراتبی واحد و ثابت بلکه چندین سلسله مراتب که پیوسته نیز در تغییرند. بر این اساس، تحلیل‌ها سه جنبه را در برخواهند گرفت: وجوه مادی یا فیزیکی محیط بازیگران؛ وجوه نیمه مادی شامل جغرافیای سیاسی و اقتصاد سیاسی و وجوه سیاسی که عمدتاً ساختهٔ دست خود بازیگران است.

شرایط مادی

نظام بین‌المللی می‌تواند از ابعاد گوناگونی از اقدام بشری تشکیل شده باشد ولی خود اقدامات نیز در بستر جهانی فیزیکی صورت می‌گیرند که به اندازهٔ هر پدیدهٔ تاریخی دیگری، بیرونی و مستقل است و به آرامی دگرگونی می‌پذیرند. به همین دلیل است که در تحلیل سیاست خارجی غالباً جغرافیا[1] را جزء محیط بیرونی به شمار می‌آورند با این‌که به روشنی تمام پیداست که قلمرو، منابع و موقعیت طبیعی همگی میان دولتها تقسیم شده و- مسلماً به همراه فضای هوایی و آبهای سرزمینی- جزء ترکیب‌بندی داخلی آنها است.[۲۱] *الگوی جغرافیا* با توزیع ویژگیهای جغرافیایی تا حد بالایی از کنش سیاسی مستقل است، هرچند رقابت بر سر مزایای حاصل از آن همیشه جریان داشته است. نقشهٔ تراز شدهٔ امروز جهان که در آن تقسیمات سیاسی ترسیم نشده باشد بسیار شبیه همان چیزی است که در ۱۴۹۲، در سال ۵۰۰ میلادی یا حتی سدهٔ پنجم پیش از میلاد یعنی دوران *توسیدید* بود. ویژگیهای فیزیکی را حتی در جایی که دولت کنترل بی‌هماوردی داشته باشد به دشواری می‌توان با اقدام بشر تغییر داد. همهٔ تصمیم‌گیران ناچارند هم با این واقعیت و هم صد البته با رابطهٔ متحول ابعاد فیزیکی، سیاسی و تکنولوژیک در هر دوران کنار بیایند.

با اقدام سیاسی حساب شده به دلایل گوناگون راهبردی، اقتصادی و فرهنگی تغییرات عمده‌ای در طبیعت ایجاد شده است که مهمترین آنها باریکهٔ سوئز، باریکهٔ پاناما و در دوران ما تونل کانال *مانش* است، ولی راه‌آهن آلپ و تونلهای جاده‌ای میان ایتالیا و همسایگانش یعنی فرانسه، سویس و اتریش نیز از لحاظ گشودن راه ارتباط میان مناطق مختلف به همان اندازه

1. geography

دارای اهمیت هستند. هر چند همهٔ این دستاوردها در برابر براندازی عمدی آسیب‌پذیرند - درست همان‌طور که سفرهای هوایی نیز به مثابهٔ چالش بزرگتر با طبیعت، همین ویژگی را دارند - ، این حقیقت به جای خود باقی است که این مجاری ارتباطی خیلی به ندرت آن هم معمولاً در هنگامی مسدود گردیده‌اند که پیشاپیش آتش جنگ شعله‌ور شده بود. باریکهٔ سوئز دوبار مسدود شد که یک نوبت آن مدتی طولانی بود یعنی در فاصله سالهای ۷۵-۱۹٦۷. باریکهٔ پاناما نیز هرگز به شکل جدی در معرض تهدید قرار نگرفته است. خود این سازه‌های انسانی خیلی زود همچون بخشی از مسلمات جغرافیایی انگاشته شده‌اند، از جمله به این دلیل که معمولاً ابرقدرتها علاقه و نفع قابل ملاحظه‌ای در بازماندن آنها دارند.[۲۲]

همچنین این نیز حقیقتی است که ما بی‌آن‌که قصد داشته باشیم محیط فیزیکی خویش را دگرگون ساخته‌ایم. پیشرفت علم به معنی کاسته شدن از اهمیت کوهستانها و رودخانه‌ها و تبدیل شدن امواج هوایی و فضا به بعدی تعیین کننده از زندگی و سیاست است. در عین حال، صنعتی شدن بخش اعظم کرهٔ زمین بر اهمیت منابعی چون نفت، اورانیوم، آب، ماهیها و منگنز افزوده و در نتیجه بستر دریاها، حقوق پرواز از فراز کشورها و دستیابی به عرضهٔ مطمئن انرژی در صدر دلمشغولیهای دولتها جای گرفته است. برعکس، غلات، زغال سنگ، سنگ آهن و در حال حاضر طلا نیز اهمیت نسبی کمتری پیدا کرده‌اند. همچنین زیست سپهر[۱] به شکل مهم و مشخصی به صورت یکی از موضوعات سیاست داخلی و سیاست بین‌الملل درآمده است. سوزاندن جنگلها دست‌کم به اندازهٔ حفاری برای یافتن نفت فوراً توجه خارجیان را به خود جلب می‌کند. نه تنها کیفیت هوایی که تنفس می‌کنیم و غذایی که می‌خوریم با آمیزه‌ای از وابستگی فزاینده به منابع خارجی و آسیبهایی که وقعی به مرز کشورها نمی‌گذارند در معرض تهدید قرار گرفته بلکه خود آب و هوا و سطح آب دریاهای ما نیز ممکن است در معرض خطر باشد. تغییری کمتر از تغییرات فاجعه‌باری که نویسندگان علاقه‌مند به آخرالزمان تصور کرده‌اند هم می‌تواند گسیختگی سیاست بین‌الملل به ویژه در مناطقی چون جنوب شرقی آسیا یا اقیانوسیه را موجب شود.

بنابراین جهان فیزیکی، بیشتر از چیزهایی تشکیل یافته که به ما به ارث رسیده است و باید راهی برای سر کردن با آنها بیابیم. از این گذشته در جهانی که یاد شد پدیده‌های دیگری هم

1. ecosphere

هست که ممکن است دسته‌جمعی ساخته باشیم ولی ادارهٔ آنها نیز به همان اندازهٔ پدیده‌های به ارث رسیده دشوار باشد. این پدیده‌ها روی هم رفته نگرانیهای امنیتی را شکل می‌دهند، زیرا برای دولتها بسته به موقعیت، وسعت و دورهٔ تاریخی‌شان مشکلات خاصی به وجود می‌آورند. توازن نظامی و جدول مقایسهٔ دستاوردهای اقتصادی پیوند تنگاتنگی با میراث فیزیکی یک جامعه دارد. در نیمهٔ نخست سدهٔ بیستم برخی آثار پر نفوذ تحقیقی دربارهٔ جغرافیای سیاسی[۱] که می‌توان آنها را شکل ابتدایی نظریهٔ روابط بین‌الملل دانست، عمدتاً به قلم جغرافی‌دانان نگاشته شد که حکایت از آن داشت این چارچوب تأثیر قاطعی در سیاست خارجی هر دولت و در واقع بر توازن جهانی قدرت دارد. این سنت فکری در مراحل مختلف عوامل گوناگونی را مشخص ساخت؛ زمانی که سیاستگذاران آن را اقتباس کردند به پیشگوییهایی نیمه تحقق یافته دست زدند که در نهایت نتایجی فاجعه‌بار پدید می‌آورد. همهٔ اینها دلمشغولی آن دوران را به دیدگاهی نو داروینی از روابط بین‌الملل به مثابهٔ تنازع و بقا برملا می‌سازد که در جنبش فاشیسم به اوج خود رسید.[۲۳]

در جمع گونه‌های اصلی نظریهٔ جغرافیای سیاسی، *آلفردماهان* نخستین کسی بود که با تأکید بر اهمیت قدرت دریایی و از طریق تصمیمی که متعاقباً *تئودور روزولت*، رئیس‌جمهور ایالات متحده برای تقویت نیروی دریایی آن کشور و تضمین کنترل آمریکا بر باریکهٔ تازه احداث شدهٔ پاناما (معاهدهٔ ۱۹۰۳ هی- بونائو-واریل[۲]) گرفت، سیاستگذاری را تحت تأثیر قرار داد.[۲۴] خطرناک‌ترین تأثیر را هرچند عمدی نبود، *هالفورد مکیندر*[۳] انگلیسی و *کلاوس هاوس هوفر*[۴] آلمانی توأمان به جا گذاشتند که برخلاف *ماهان* اعتقاد داشتند قدرت به کسانی منتقل شده است که پاره‌های بزرگی از زمین، به ویژه "قلب زمین"[۵] در "جزیرهٔ جهانی"[۶] اوراسیا را در کنترل دارند. این اندیشه، دستگاه مفهومی لازم را برای اجرای سیاست *فضای حیاتی*[۷] و تسلط بر جهان در اختیار *هیتلر* گذاشت.[۲۵] پس از آن جنون سالهای ۴۵-۱۹۳۹ اعتبار نظریه‌های ژئوپلیتیکی را

1. geopolitics
2. Hay- Bunau- Varilla Treaty
3. Halford Mackinder
4. Klaus Haushofer
5. Hartland
6. World- island
7. Lebensraum

آشکارا بر باد داد، ولی جلوی طرح اندیشه‌هایی چون "پردهٔ آهنین[1]"، "سدبندی[2]" و "نظریهٔ دومینو" را نگرفت. این اندیشه‌ها این باور را زنده نگه می‌داشتند که سیاست خارجی باید از فتواهای راهبردی برخاسته از توزیع سرزمینی قدرت بر سطح زمین پیروی کند.

به نظر می‌رسد این نوع راهبرد کلان پس از پایان جنگ سرد دیگر از موضوعیت افتاده باشد و حتی پیش از سال ۱۹۸۹ برای اکثر دولتها جزء واقعیات محوری به شمار نمی‌آمد. توسعهٔ همزمان موشکهای بالستیک قاره‌پیما و احساس بی‌ثمر بودن توسعه‌طلبی سرزمینی بدین معنی بوده است که شمار فزایندهٔ دولتهای نوپا چندان اهمیتی در "بازی بزرگ" ندارند. انکار وجود توازنهای محلی و منطقه‌ای قدرت یا این‌که جغرافیا هنوز هم دارای اهمیت است بی‌معنی است. فقط می‌خواهیم بگوییم درسهایی آشکار شده است و ما آنها را فراگرفته‌ایم. تبیین‌های تک عاملی مانند جهانی شدن یا "برخورد تمدنها[3]" در عین جذابیت خیلی زود مانند جغرافیای سیاسی در معنای قدیمی آن صرفاً نوعی کنجکاوی ذهنی خواهند بود.(۲۶) به‌طور کلی تصمیم‌گیران از پیچیدگی محیط خود آگاهند.

امروزه جغرافیا از لحاظ موقعیت مکانی و تجدیدپذیری منابع و نیز پیامدهای بوم‌شناختی جمعیت دارای اهمیت شناخته می‌شود. هنوز هم جغرافیا از طریق وسعت و مرزهایش البته به شکلی به مراتب ظریف‌تر از آن‌چه پیشتر تصور می‌شد، تأثیر خود را در کنش سیاسی به جا می‌گذارد. به جای تصور قدیمی "مرزهای طبیعی[4]" که فقط در مورد معدودی از مکانها صادق بوده امروزه بحث از "مناطق مرزی[5]" است که با مرزهای حقوقی همپوشی دارند و در آنها اگر نه ترتیبات سیاسی، زندگی اقتصادی و فرهنگی فقط به تدریج و با پشت سر گذاشتن صدها کیلومتر تغییر می‌کند. این رویکرد در مورد احساس هویت جوامع که به ناگزیر احساس پیچیده‌ای است اهمیت دارد: همسایگانی که از یکدیگر هراس به دل دارند اغلب دارای ویژگیهای مشترک بسیاری هستند و ممکن است شدت تفاوتها در چارچوب نوعی هویت مشترک منطقه‌ای یا اقلیم و موقعیت طبیعی مشترک کمتر به نظر رسد.

1. iron curtain
2. containment
3. clash of civilization
4. natural frontiers
5. border regions

اتفاقی بودن مرزهای ترسیم شده بر چهرهٔ جهان بدین معنی است که دولتها از حیث وسعت، ثروتهای معدنی، دسترسی به دریاها، آسیب‌پذیری و انسجام با هم، تفاوتهای چشمگیری دارند. معنای راستین جغرافیای سیاسی همین است. برخی دولتها مانند بنگلادش به دلیل قرار داشتن در شرایط دشوار فیزیکی تحت فشارهای شدیدی هستند. دیگران مانند ایالات متحده ظاهراً همهٔ برگه‌های برنده را در چنته دارند، ولی این وضع زادهٔ تلفیق جغرافیا با تاریخ و کنش سیاسی است. ایالات متحده را مهاجرت، جنگ، خلاقیت سیاسی و سرزندگی اقتصادی به وجود آورد. بنگلادش هم دست‌کم در وهلهٔ نخست به این دلیل وضعیت فعلی را دارد که پاکستان در ۱۹۴۷ به شکل مصنوعی در قالب دوپاره به استقلال رسید و هرگونه تلاش برای جذب و هضم پاکستان شرقی در دل هند در سال ۱۹۷۱ پیامدهای بین‌المللی خطرناکی به دنبال داشت. از همین‌رو دولتها باید با جغرافیای سیاسی خودشان هر اندازه هم که ناعادلانه باشد کنار بیایند، [چراکه] نمی‌توانند به آن بی‌اعتنا باشند و فقط قادرند تغییرات اندکی در آن به وجود آورند. ویژگیهای فیزیکی دولتها پیامدهای مهمی برای همهٔ حوزه‌های سیاستگذاری عمومی از جمله برای سیاست خارجی دارد. حتی بعد مسافت که بسیاری معتقدند فناوری آن را بی‌اهمیت ساخته است هنوز هم باید در نظر گرفته شود؛ این حقیقتی است که روسیه با بهای سنگینی که برای روی پا نگه داشتن استانهای دوردست شرقی خود می‌پردازد به خوبی بدان آگاه است.

وسعت، موقعیت مکانی و دیگر عوامل فیزیکی برای هر دولت مشخصی هزینه‌ها و مزایایی در بر دارد که محاسبهٔ آنها کار سرراستی نیست. بزرگی لزوماً به معنی بهره‌مندی از منابع عظیم نیست بلکه همان‌گونه که تاریخ روسیه، چین و هند نشان می‌دهد به پهنهٔ ارضی و جمعیت بستگی دارد. برعکس، کوچک بودن کشور همان‌گونه که نمونهٔ سوئیس و سنگاپور نشان می‌دهد می‌تواند به نفع آن تمام شود. دولتها از طریق تصمیم‌گیران و در نهایت مردم خودشان می‌توانند تصمیم بگیرند که از وضعیت فیزیکی‌شان چگونه تفسیری به عمل آورند. البته این تصمیم فقط در بلند مدت از طریق وفاق میان نسلها قابل اجراست. برداشتها، تواناییها و عزم مردم همگی اهمیت دارد. در پاسخ به این گفتهٔ *کالینگ وود*[1] که نحوهٔ واکنش ساکنان یک جزیره به وضعیت خودشان تعیین کنندهٔ میزان جزیره‌نشین بودن و کوته‌نظری آنهاست، پیت[2] با

1. R.G. Collingwood

2. D.K. Pate

لحنی سرد می‌گوید "مردم جز در صورتی که در یک جزیره زندگی کنند نمی‌توانند جزیره‌نشین و کوته‌نظر بودن خود را درک کنند".(۲۷)

چون محیط فیزیکی بستر تحقق کنشهای سیاسی به یک معنا به راستی "خارجی"تر از جهان اجتماعی "بیگانگان" است از این‌رو بر گزینه‌ها تأثیر خاصی دارد. از یک سو، هزینه‌ها، محدودیتها و دشواریهایی تحمیل می‌کند: اگر حکومتی آسیب‌پذیری مرزهایش را فراموش کند یا به برداشت خوب محصول که نمی‌تواند از آن مطمئن باشد تکیه کند به احتمال قوی روزگار آن را به سختی تنبیه خواهد کرد. همچنین محیط فیزیکی با تعامل با سیاست و فناوری فرصتهای مختلفی در اختیار می‌گذارد و بدین وسیله به نگرشها و تصمیم‌گیریها شکل می‌بخشد. این به معنی پذیرش "اشاره" انسان‌گونه نیست که *اسپروتها*[1] "امکان‌پذیری محیطی"[2] می‌خوانند، بلکه صرفاً به معنی تصدیق این واقعیت است که دولتهای سرزمینی ناچارند براساس مفاهیم مجاورت، منطقه، و تهدید بالقوه- که به یک اندازه می‌تواند برخاسته از سیلابها یا ته کشیدن ذخایر ماهی باشد یا از همسایگانی ناشی باشد - تجاوزطلب عمل کنند.(۲۸) دولت سرزمینی یک موجودیت مادی است نه مجازی. برای نمونه، ترکیه میان الگوهای دوستی با اروپا و فراسوی قفقاز و خاورمیانه گیر افتاده است در حالی که کوبا به خاطر اختلاف داشتن با همسایهٔ بزرگ خود چارهٔ چندانی جز یافتن پشتیبانانی بیرون از نیمکرهٔ غربی ندارد.

این گزینه‌ها به هیچ وجه گریزناپذیر نیست. آن چه اهمیت دارد الگوی بلند مدت واکنش به چارچوب تنگناها و فرصتهایی است که وضعیت مادی در اختیار کشور می‌گذارد. همان‌گونه که شمار حالتهای ژئوپلیتیکی غیرمادی گواهی می‌دهد، دولتها از طریق حکومتهای متوالی و مراحل سیاست داخلی خویش مسئولیت سمت‌گیریهای خود را به عهده دارند. برای نمونه، می‌توان یوگسلاوی را نمونهٔ اعلای دولتی تصنعی دانست که به رغم بازدارنده‌های جغرافیایی و قومی به موجب معاهده‌ای شکل گرفت و نهایتاً از هم پاشید. ولی همچنین باید از خود پرسید که این دولت چگونه توانست در فاصلهٔ سالهای ۱۹۱۹ و ۱۹۹۲ دوام بیاورد. پاسخ این پرسش به شکل خام این است: اتکای آمیزه‌ای از ضرورت سیاسی بین‌المللی و رهبری داخلی. دیگر نمونه‌های سیاست که حکم جغرافیا را نقض می‌کنند امپراتوریهای دریایی اروپا و نیز این واقعیت است که

---

1. Sprouts

2. environmental Possibilims

ایتالیا در فاصلهٔ سالهای ٤٥٥ و ١٨٦١ میلادی بیشتر چند پارچه بود تا یکپارچه. ولی همهٔ این نمونه‌ها هم حکایت از پیچیدگی رابطهٔ علیه با تکامل عوامل داخلی و خارجی دارد و هم نشان می‌دهد وقتی دولتهای دیگر قادر باشند هزینه‌های پیگیری فعالیتهای ذاتاً دشوار را تحمل کنند، عوامل جغرافیایی معمولاً برای آنها مشکل‌ساز می‌شود. شیخ‌نشینهای خلیج‌فارس را می‌توان مصداق این حکم در روزگار حاضر دانست. مادام که بها و عرضهٔ نفت به اندازهٔ کافی بالا باشد این دولتهای کوچک آن‌قدر ثروتمند خواهند بود که بتوانند در دل صحرا بهشتهایی به وجودآورند و نیروهای مسلح پیشرفته‌ای برای خود دست‌وپاکنند. اما اگر اوضاع تغییر کند آسیب‌پذیری اساسی آنها تغییر ناگهانی صحنهٔ سیاست در منطقه را موجب خواهد شد. در یک کلام، با این‌که محیط مادی به خودی خود تأثیری ندارد ولی همواره باید آن را در تصمیم‌گیریها مدنظر قرار داد. هرگونه غفلت از آن در نهایت مجازات سختی به دنبال خواهد داشت.

شرایط نیمه مادی یا جنبه‌های سیاسی جغرافیای انسانی

نظام بین‌المللی در بستری فیزیکی فعالیت دارد و همان‌گونه که دیدیم در تعامل مستمر با اندیشه و کنشگری بشر قرار دارد. نظریه‌های کلان جغرافیای سیاسی نتوانسته‌اند حق مطلب را دربارهٔ پیچیدگی این تعامل بیان کنند. این باعث به وجود آمدن "جغرافیای سیاسی[1]" حقیقت‌نگر شده که با جامعه‌شناسی یا روابط بین‌الملل گره خورده است.[۲۹] همچنین این جغرافیای سیاسی به تازگی با اقتصاد سیاسی بین‌الملل چونان بحران مهم دیگری که جهان فیزیکی از طریق آن تأثیر خود را به جا می‌گذارد پیوندهایی برقرار کرده است.

هرچند اقتصاد سیاسی بین‌الملل پیوستار گسترده‌ای از موضوعات را در بر می‌گیرد، در بحث حاضر فقط به مجموعه عواملی اشاره می‌کند که بازیگران سیاست خارجی در تعقیب ثروت– خارجی ولی ساختهٔ دست بشر– با آنها روبه‌رو می‌شوند. تأسیساتی چون بندرها یا فرودگاههای بین‌المللی را می‌توان احداث کرد و ساختارها را بهبود بخشید، اما در عمل، دستیابی به داراییهای تازه، مدتی طولانی زمان می‌برد، زیرا باید الگوهایی که سرشتی سیستمی دارند تغییر یابند. بندرهای هلند با پس کرانه‌های بزرگی که دارند هنوز هم به اندازهٔ سیصد سال

---

1. political geography

پیش برای بازرگانی اروپا اهمیت دارند. برعکس، باراندازهای لندن با زوال امپراتوری انگلیس به تدریج اهمیت خود را از دست دادند و در عوض لندن ناگزیر شد بزرگترین فرودگاه بین‌المللی جهان یعنی فرودگاه هیترو[1] را احداث کند. ساخت این فرودگاه این "واقعیت" چند قرنی را استوار ساخت که لندن نقش یک چهار راه بین‌المللی را بر عهده دارد و دهه‌ها طول خواهد کشید تا آمستردام یا فرانکفورت جای آن را بگیرند. این واقعیت برای هلند و آلمان واقعیتی "خارجی" است، ولی دست‌کم به اندازهٔ اقیانوس اطلس یک واقعیت همیشگی نیست.

اما فناوری حتی اهمیت اقیانوسها و رشته کوهها را هم دگرگون ساخته است. آنها دیگر حتی به اندازهٔ یکصد سال پیشتر، مانع به شمار نمی‌روند. برخی ناظران بر این باورند که ایجاد شبکه‌های مجازی از طریق رایانه‌های پرسرعت بیشتر ویژگیهای جغرافیایی کرهٔ زمین را از اثر انداخته است.[۳۰] این گفته اغراق‌آمیز است. آنچه رخ داده صرفاً تغییر هزینه‌های نسبی بوده است؛ اگر جامعه‌ای بتواند از پس هزینه‌های باربری هوایی برآید می‌تواند خوراکیهای نامتعارف را به همان تازگی فرآورده‌های محلی برای مصرف وارد سازد، اما اگر نتواند، این گزینه و دیگر گزینه‌هایی چون نمایش قدرت نظامی یا حتی شرکت مقامهای رسمی آن کشور در نشستهای بین‌المللی نیز برایش ناممکن خواهد بود. رایانه‌ها، چون خود به مصرف منابع گران قیمت مانند نیروی کار بسیار تحصیل کرده وابسته هستند فقط می‌توانند تا حدودی موجد این نوع توانایی باشند. همهٔ این‌گونه موارد واقعاً به معنی وابستگی نیست، زیرا عرضهٔ میوه‌های گرمسیری در چهار فصل سال یا حتی فعال نگه داشتن پایگاههای پرت و دورافتاده جزء منافع حیاتی به شمار نمی‌رود.

به همین سان، در اختیار داشتن منابع فیزیکی کلیدی چون کانیها، آب و ذخایر آبزیان فقط در صورت وجود توانایی بهره‌برداری از آنها و بسته به ارزشی که نظام جهانی در هر دورهٔ مشخص تاریخی برای آنها قائل است اهمیت می‌یابد. معادن و سکوهای نفتی را می‌توان به شکل بسیار انعطاف‌پذیری گشود یا تعطیل کرد و اگر توانایی بومی بهره‌برداری وجود نداشته باشد می‌توان با شرکتهای چند ملیتی قرارداد بست. آنچه استعداد تغییرپذیری کمتری دارد بهره‌مندی از تسهیلاتی است که نه تنها به مزیت بازاری بلکه همچنین به *شناسایی* (و مصرف مداوم) درصد چشمگیری از دیگر اعضای نظام نیاز دارد. این تسهیلات که همان عوامل امروزی

1. Heathrow

تولید هستند، اساساً عبارتند از نیروی کار با انواع گوناگون خدمات به ویژه آموزش و پرورش، مالیه، بازرگانی و حمل و نقل. شاید تناقض‌آمیز به نظر رسد این عناصر را که به مراتب انتزاعی‌تر از معادن و کارخانه‌ها هستند باید جزء جهان نیمه مادی به شمار آورد، ولی در عمل، ویژگیهای فرهنگی لازم برای ایجاد بازارهای بورس، مراکز بانکی و شبکه‌های حمل و نقل فقط به آرامی قابل دستیابی هستند و خیلی زود شکلی مادی به خود می‌گیرند که به راحتی نمی‌توان چیزی جایگزین آن ساخت. در واقع، ایجاد آنها طبق طرح و نقشه دشوار است. بر این اساس، جمهوری خلق چین با آگاهی به ارزش بین‌المللی هنگ‌کنگ، برای حفظ و بازگرداندن آن به آغوش کشور مذاکراتی با انگلستان انجام داد. به همین ترتیب دولتها (یا نخبگان) در جهان سوم همچنان برای خدمات سرمایه‌گذاری، ارسال محموله‌ها، پزشکی، تحصیلات دبیرستانی و دانشگاهی، ورزش و سرگرمی، رایزنی و استانداردهای فنی به مادر شهرهایی چون پاریس و لندن چشم دوخته‌اند. شهر لندن، شاخص داوجونز، فولکس واگن، کمیتهٔ جوایز نوبل، سری الف ایتالیا و آکادمی فرانسه همگی نمونه‌هایی از مؤسساتی هستند که بالاترین استانداردها را به دست می‌دهند و خدماتی عرضه می‌کنند که یافتن جایگزینی برای آن دشوار است. از همین رو آن بخش مهمی از محیط نیمه مادی خارجی را تشکیل می‌دهند که دولتها و دیگر نقش‌آفرینان بین‌المللی باید با آن به کار بپردازند.

وانگهی، این خدمات معمولاً در مکانهای ثابت یعنی در کشورهایی با مزیتهای خاص تاریخی و جغرافیایی استقرار یافته‌اند. هنوز هم چه از نظر اقتصاد سیاسی بین‌الملل و چه از منظر امنیت کلاسیک، اهمیت دارد که یک بازیگر در کدام نقطه از سطح زمین قرار گرفته باشد. برای نمونه، شهرهای آمریکای لاتین با همهٔ مزیتهای خود در زمینهٔ عرضهٔ خدمات کلیدی در اقتصاد سیاسی بین‌الملل چندان به چشم نمی‌آیند. در واقع به دشواری می‌توان این نتیجه‌گیری را نپذیرفت که مدل مرکز- پیرامون که منتقدانی چون *رائول پربیش*[1] و *آندره گوندرفرانک*[2] از دهۀ ۱۹۵۰ به بعد آن را طرح کردند، تا حدودی قدرت توصیف وضع موجود را دارد. این واقعیتی روشنگر است که نیروی کار ماهر همچنان از نقاطی که به شدت به آن نیاز دارند به کشورهایی منتقل شود که پیشاپیش دارای چنین نیرویی هستند.

---

1. Raul Prebisch

2. Andre Gunder Frank

یک زمینهٔ خاص وجود دارد که در آن موقعیت و شرایط فیزیکی هنوز هم در کیفیت فعالیت بشر تأثیر مستقیمی دارد؛ کشاورزی دو نمونهٔ هند و اتحاد شوروی نشان می‌دهد هر جا آب و هوا بد و سازمان اجتماعی نامناسب باشد تولید غذای مازاد به قیمت قابل تحمل، بسیار دشوار خواهد بود. در این حال دولتهایی که در چرخهٔ واردات پرهزینه و پول ضعیف گرفتار شده‌اند همواره در مناسبات خارجی خود در موضع دفاعی قرار دارند و دچار انواع گوناگون وابستگی هستند مانند ایسلند که کشوری ثروتمند است، ولی از حیث فروش ماهی بیش از حد به ایالات متحده متکی است[۳۱]. برعکس، کشورهایی که دارای بهترین شرایط آب و هوایی برای شکوفایی زندگی بشر هستند نه تنها هزینه‌های کمتری متحمل می‌شوند بلکه مازادهایی تولید می‌کنند که می‌توانند با دیگر منافع مبادله‌شان کنند.[۳۲] مسلماً به سهولت می‌توان دید که چگونه محیط دشوار لهستان مثلا در مقایسه با کالیفرنیا وضع آن کشور را بسیار سخت می‌سازد. همچنین، محدودیتهای این تبیین تک علتی را نمونهٔ کشورهای اسکاندیناوی آشکار می‌سازد که توانسته‌اند به رغم اقلیم سردی که دارند به شکوفایی اقتصادی دست یابند. جالب است ببینیم لهستان، اکنون که ظاهراً برای همیشه از زیر سلطهٔ سیاسی دو همسایهٔ بزرگ خود رها شده است چگونه به پیشرفت دست خواهد یافت. در این زمینه نشانه‌های نوید بخشی وجود دارد، ولی احتمالاً باید دهه‌ها بگذرد تا بتوان داوری درستی انجام داد.

به طور کلی، هر دولت برای آن‌که بتواند جغرافیای انسانی مطلوبی به وجود آورد به آمیزه‌ای از ویژگیها نیاز دارد. مسلماً فقدان عامل تعیین کننده‌ای چون جمعیت (به ویژه نیروی کار ماهر وسیع) نفوذ بین‌المللی دولت را محدود خواهد ساخت. کانادا و عربستان با همه ثروتی که دارند دو نمونه در این زمینه هستند. هند، نیجریه و برزیل که دچار فقر مشکلات زیرساختها هستند هر سه برای تبدیل شدن به مراکز قدرت، استعداد بلندمدت‌تری دارند. با وجود این، سالهاست چنین پیش‌بینی‌هایی مطرح است و نمونهٔ کانادا و عربستان هم نشان دهندهٔ اهمیت متغیرهای اجتماعی و سیاسی واسطه در تعیین نفوذ کشور هم در اقتصاد سیاسی بین‌الملل و هم در نظام سیاسی بین‌الملل است. گذشته از اینها، در روابط بین‌الملل "بلندمدت" چه معنایی دارد؟

بنابراین، محیط بیرونی برای هر بازیگر سیاست خارجی، هم اهمیت حیاتی دارد و هم به هیچ وجه ساکن و ثابت نیست. منظور از "بیرونی" فقط آن چیزهایی نیست که بیرون از مرزهای سرزمینی و صلاحیت حاکمهٔ یک بازیگر قرار دارد، بلکه به معنی همهٔ چیزهای بیرون

از فرآیندهای اجتماعی و سیاسی‌ای است که بازیگر از طریق آنها دست به انتخاب می‌زند. برخی از این چیزها کاملاً فیزیکی هستند و ممکن است داخل محدودهٔ سرزمینی قرار داشته باشند، مانند موقعیت طبیعی، اقلیم و منابع کافی. اما بیشتر این امور بیرونی سرشتی نیمه مادی دارند و ساختهٔ دست انسانهایی هستند که دربارهٔ جهان فیزیکی کار می‌کنند. با همهٔ اینها دستهٔ اخیر از امور به آرامی تغییر می‌یابند و در برابر مداخلهٔ سیاسی، مصونیت نسبی دارند. در چارچوب این شرایط نیمه مادی، کنشگری دامنه‌ای محدود دارد.

به هم وابستگی سیاسی

بعد یا منطق سیاسی نظام بین‌الملل کاملاً ساختهٔ بشر است و عمدتاً در اذهان تصمیم‌گیران وجود دارد. نظام سیاسی بین‌الملل فقط در سیمای نهادهای گوناگونی نمود دارد که دولتها را قادر می‌کند گردهم آیند و داوریهایی دربارهٔ رفتار آنها صورت گیرد. از این میان، مهم‌تر از همه مقر سازمان ملل متحد در نیویورک و ژنو، و دادگاه بین‌المللی دادگستری به همراه دادگاه تازه تأسیسی کیفری بین‌المللی در لاهه است. نهادهای منطقه‌ای به ویژه نهادهای اتحادیهٔ اروپا در بروکسل نیز از نمودهای نظام سیاسی بین‌الملل هستند.

اما ناظری که انتظار داشته باشد بروندادهای این نهادها عملکرد کل نظام را آشکار سازد به شکل اندوهباری دچار گمراهی است. هرچند شمار کلی این گونه نهادها از ۳۷ نهاد در سال ۱۹۰۹ امروزه به حدود ٤۰۰ نهاد رسیده است، سازمانهای بین دولتی فقط یکی از پنج سرچشمهٔ اصلی محدودیت و به هم وابستگی سیاسی در سطح جهان به شمار می‌روند.[۳۳] چهار سرچشمهٔ دیگر عبارتند از حقوق بین‌الملل؛ هنجارهای غیررسمی؛ سیاستهای خارجی دیگر دولتها، به ویژه سلسله مراتب دولتها و فرآیندهای فراملی از جمله سازمانهای بین‌المللی غیردولتی. پیش از آن‌که تک‌تک این منابع را به نوبت و به اختیار مورد بحث قرار دهیم باید سرشت تصوری نظام سیاسی بین‌الملل[1] را روشن‌تر سازیم.

هر مجموعه از مناسبات که دارای الگویی منظم و بیش از جمع جبری اجزایش باشد، حتی اگر مناسبات یاد شده فقط اندکی نهادینه شده باشد برای هر یک از واحدهای جزء خود، ساختاری با اهمیت را تشکیل می‌دهد.[۳٤] بر این اساس، نظام سیاسی بین‌الملل که بی‌گمان صرفاً

1. international political system

نظامی جزئی، ادواری و مورد معارضه است و عمدتاً از انتظارات و مفروضات شرکت کنندگان نظام تشکیل می‌یابد، ساختاری با اهمیت برای مسئولان سیاست خارجی است. این نظام هم آنها را در تنگنا قرار می‌دهد و هم فرصتهایی به آنها می‌بخشد. با وجودی که کیفیتی تصوری دارد تصادفی یا زودگذر نیست. برعکس، طی چند نسل نوعی انباشت از باورها، رویه‌ها و انتظارات بوجود آمده که بخش عمدهٔ آن به صورت مکتوب است و برخی نیز شکل نهادینه پیدا کرده است. این سبب می‌شود نظام یاد شده چندان مستعد نباشد به دست هر بازیگر شخصی تغییر کند، البته عکس این گفته نیز حقیقت دارد؛ یعنی نظام نیز فقط معدودی ساز و کار اجرایی رسمی دارد. در چارچوب سیاستگذاری خارجی، نکتهٔ مهمی که باید یادآور شد این است که نمی‌توان نظام سیاسی بین‌الملل را نادیده گرفت. از همین‌رو بیشتر بازیگران آن را عامل مهمی در تصمیم‌گیریهای خود می‌شناسند و در واقع گاه با رنجش شدید منتقدان داخلی مواجه می‌شود که معتقدند بیش از حد به ملاحظات خارجی توجه می‌شود و ارادهٔ سیاسی کافی به نمایش گذاشته نمی‌شود. از این بالاتر، هویت خود دولتها را هرچه بیشتر چارچوب سیاسی آنها تعیین می‌کند.

معمولاً بازیگران انتظار وجود هر دو دسته عناصر آنارشی و نظم را در محیط سیاسی بیرونی خود دارند، هرچند ممکن است توازن میان این دو دسته عناصر درگذر زمان تغییر کند. از همین‌رو، بیشتر آنها دچار نوعی احساس ثابت مبنی بر دشوار بودن ادارهٔ امور دولت یا سازمانی هستند که مسئولیت آن را بر دوش دارند و در عین حال می‌کوشند: ۱. مزایایی گردآورند؛ ۲. از خود در برابر تهدیدهای بالفعل و بالقوه حفاظت کنند؛ ۳. از هزینه‌ها و تنگناهای بیش از حد که از خارج بر آنها تحمیل می‌شود پرهیز کنند؛ ٤. از آن‌چه قواعد مهم نظم شناخته می‌شود پشتیبانی کنند؛ ٥. نوعی همبستگی بین‌المللی نسبی به وجودآورند، هم به خاطر ارزش ذاتی که دارد و هم به خاطر مزایای فنی که در زمینه‌های مشخصی (چون عدم گسترش جنگ‌افزارهای هسته‌ای) به بار می‌آورد. تصمیم‌گیران در این تلاش مستمر برای ایجاد توازن، در می‌یابند که گرفتار شرایط وابستگی متقابل هستند.

به هم وابستگی یا وابستگی متقابل عمدتاً با زندگی اقتصادی بین‌المللی در پیوند است، ولی در عین حال مفهومی است که در قلب اندیشهٔ نظام سیاسی بین‌الملل وجود دارد.[۳۵] دو ویژگی

کلیدی حساسیت[1] و آسیب‌پذیری[2] شرایطی که حتی بازیگران قدرتمند هم هنگام مشارکت در سیاست بین‌الملل با آن روبه‌رویند به خوبی بیان می‌کند.[۳٦] به دیگر سخن، هنگامی که یکی از بازیگران دچار تغییر می‌شود دیگران نیز به گرفتاری می‌افتند؛ زیرا نظام داخلی آنها تا حدودی به نظام داخلی آن بازیگر خارجی پیوند خورده است. این پدیده یا به صورت "حساسیت" و بروز واکنشهای بی‌درنگ ولی نهایتاً قابل اداره (مانند انتقال تورم قیمتها) یا به شکل "آسیب‌پذیری" در برابر اختلالات عملی (مانند کاهش عرضهٔ نفت درجریان جنگ خلیج‌فارس) خود را به نمایش می‌گذارد. هر دو نمونهٔ ذکر شده به اقتصاد سیاسی مربوط است، ولی نمونه‌های بسیار دیگری به ویژه در زمینهٔ محیط زیست و تغییر جدول زمانی بازپرداخت بدهیها می‌توان ذکر کرد (هیچ کس مایل نیست خطر پیامدهای موج‌وار ورشکست شدن کشوری مانند مکزیک را به جان بخرد).

سیاست کلاسیک نیز غالباً عملکردی به همین سان دارد. همان‌گونه که تقریباً تاریخ همهٔ انقلابها نشان می‌دهد "راه‌حلها"ی داخلی یک دولت به راحتی ممکن است برای دولت دیگر مشکل‌زا باشد.[۳۷] انقلابهای فرانسه و روسیه (تا حدودی با کنش جنون‌آمیز خود که البته این خود ماجرای دیگری دارد) در کشورهای دور از خود حالتی هشدارگونه ایجاد کردند و دو دهه جنگ در جهان را موجب شدند. سازوکار به هم وابستگی در وهلهٔ نخست از طریق پیامدهایی که از خود درون جامعهٔ داخلی به جا می‌گذارد، عمل می‌کند. این آثار را نمی‌توان به سهولت از سیاست خارجی جدا کرد و خیلی زود موجب پیچیده شدن مناسبات میان حکومتها می‌شود. این گفته به ویژه در مواردی درست است که دولتها خواه از طریق نوعی همبستگی یا برعکس از طریق نوعی رابطهٔ دشمنی متقابل به شدت به هم گره خورده باشند. نمونهٔحالت اول، آسه آن است که در آن به رغم اهمیت حاکمیت چونان یکی از اصول بنیادی این اتحادیه، هرگونه تغییر ناگهانی در یکی از دولتهای عضو، تأثیر نزدیکی در دیگران دارد؛ هرچند اعضای کوچکتر بیش از بزرگترها در معرض خطرند، معمولاً وابستگی متقابل حالتی نامتقارن دارد.[۳۸] نمونهٔ حالت دوم، رابطهٔ هند و پاکستان است. به قدرت رسیدن حزب *بهاراتیا جاناتا* (بی‌جی‌پی[3])- با آن

1. sensitivity

2. vulnerability

3. Bharatiya JANATA Party (BJP)

سخن سراییهای مبارزه‌جویانهٔ هندویش- در دهلی نو در سال ۱۹۹٦ کراچی را به خود آورد و مشکلات موجود بر سر کشمیر را وخیم‌تر ساخت و در نهایت باعث شد دو طرف به آزمایشهای هسته‌ای دست بزنند. به این معنا، همان‌گونه که در فصل نهم خواهیم دید تحولات سیاست داخلی و سیاست خارجی غالباً رابطهٔ تنگاتنگی با هم دارند.

اما این فقط یک روی سکهٔ "به هم وابستگی سیاسی"[1] است. روی دیگر آن برخاسته از عضویت مشترک بازیگران در جامعه‌ای آنارشیک است. نباید پیامدهای این عضویت مشترک را در شکل دادن به نگرشها و رفتارهای بازیگران سیاست خارجی دست‌کم گرفت. این پیامدها از سرچشمه‌های پنجگانهٔ به هم وابستگی ناشی هستند که پیش از این یادآور شدیم و در سیمای آنها خود را نمایان می‌سازند. اکنون زمان آن رسیده است که به این سرچشمه‌های پنجگانه بپردازیم.

سرچشمهٔ نخست، شبکهٔ *نهادینهٔ سازمانهای بین‌المللی*[2] است. قطع نظر از عملکردهای متفاوتی که این سازمانها دارند امروزه عضویت دولتها در آنها یک هنجار است. همهٔ دولتها عضو برخی از این سازمانها هستند و بیشتر آنها در بسیاری از آنها- اعم از این‌که جهانشمول باشند یا منطقه‌ای، فنی باشند یا امنیتی- عضویت دارند.[۳۹] این نشان‌دهنده آن است که چنین نهادهایی هم اهداف سودمندی برآورده می‌سازند و هم نشان می‌دهند دولتها نگران آنند که بیرون از یک نظام مشترک قرار نگیرند. مسلماً این سازمانها روی هم نشان‌دهنده شبکهٔ پیچیده و روبه رشدی هستند که پیوستار وسیعی از مبادلات دیپلماتیک دو جانبه و چند جانبه را برقرار می‌سازند. از انواع پیامدهایی که این سازمانها در جهت جامعه‌پذیری و محدود ساختن دولتها دارند نمی‌توان پرهیز کرد و به همین دلیل هنوز هم برخی دولتها از حق خود برای پیوستن به این سازمانها بهره می‌جویند، مانند امتناع مردم سوئیس در سال ۱۹۸۵ از پیوستن به سازمان ملل (که سرانجام در همه‌پرسی سال ۲۰۰۲ تغییر کرد) و نتایج همه‌پرسیهای سالهای ۱۹۷۲ و ۱۹۹٤ نروژ که نشان داد مردم آن کشور خواهان بیرون ماندن از جامعهٔ اروپا هستند. بازیگران ضعیف، پیامدهای یاد شده را بیش از قوی‌ترها احساس می‌کنند؛ مانند تحمیل سیاستهای تعدیل ساختاری بانک جهانی- خود زیر سلطهٔ ایالات متحده است- بر جهان سوم، ولی حتی قوی‌ترها

1. Political interdependence
2. institutional web of international organizations

هم ناچار از پذیرش روند مذاکرات و مصالحه‌جوییهایی هستند که سازمانهای بین‌المللی دولتی مظهر آن به شمار می‌روند. نفس حضور مجمع عمومی سازمان ملل در نیویورک که افکار عمومی ایالات متحده آن را تریبونی برای انتقاد از کشورشان می‌دانند پیوسته به حکومتی که در واشنگتن روی کار است خاطرنشان می‌کند مشارکت در یک سازمان بین‌المللی حتی برای یک ابرقدرت هم خیابانی یک طرفه نیست. شاید نسبتاً به سادگی بتوان قطعنامه‌های شورای امنیت را بازیچهٔ دست قرار داد، ولی اصلاح نهادهای ملل متحد نیازمند وجود همداستانی گسترده به صورت رأی موافق اکثریت دو سوم اعضای مجمع عمومی است.

از این گذشته، سازمانهای بین‌المللی سکویی برای طرح اندیشه‌هایی در اختیار می‌گذارند که قدرتهای بزرگ همیشه آنها را پذیرفتنی نمی‌دانند مانند انتقاد از استعمارنو که در دههٔ ۱۹۷۰ در داخل گروه ۷۷ (که خیلی زود به گروه دربرگیرندهٔ بیش از ۱۲۰ کشور تبدیل شد) بالا گرفت و به همراه آن آنکتاد (کنفرانس تجارت و توسعهٔ ملل متحد[1]) نیز ایجاد شد. تقاضا برای ایجاد نوعی "نظم اقتصادی بین‌الملل جدید"[2] دستور کار سیاست بین‌الملل را تغییر داد. این تقاضاها تحقق عملی نیافت ولی به احتمال قوی به تقویت اعتماد به نفس دولتهای جدید و گروههای فراملی مختلف در ستیزه با آن‌چه برتری‌جویی گروه دولتهای ثروتمند غربی می‌دانستند کمک کرده است. همان‌گونه که ستیزه‌جوییهای بعدی صورت گرفته (در جهات متفاوت) از جانب دولتهایی چون لیبی و ایران و نیز مالزی و سنگاپور نشان داد نمی‌توان این تأثیر را نادیده گرفت. این امکان مداخله در تعیین دستور کارها از توانایی کشورهای کوچکتر و پیشروتر غربی برای جا انداختن نگرانیهای زیست محیطی و حقوق بشر از طریق کنفرانسهایی چون کنفرانس ۱۹۷۲ محیط زیست در استکلهم و کنفرانس ۱۹۹۵ زنان در پکن هم پیداست. این‌گونه دولتها ائتلاف‌های منطقه‌ای را برای مطرح کردن نگرانیهای خاص خودشان بسیار مفید یافته‌اند: همان کاری که ایرلند با "همکاری سیاسی اروپا" و "سیاست خارجی و امنیتی مشترک" جامعه و اتحادیهٔ اروپا کرد و در دههٔ ۱۹۹۰ از نو موضع بیطرفی اتخاذ کرد.(۴۰) کانادا هم توانسته با تعهدات مجزایی که در قبال عملیات صلح بانی ملل متحد به عهده گرفته است از زیر سایهٔ سنگین همسایه و متحد خویش سربرآورد.

1. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)

2. new international economic order

تلقی *حقوق بین‌الملل*[1] چونان سرچشمهٔ به هم وابستگی سیاسی به مراتب بهتر از تلقی آن همچون چارچوب حکمرانی است. هرچند حقوق بین‌الملل بیش از آن ابتدایی و ناقص است که دولتها آن را "رعایت" کنند، با تکامل تدریجی آن مجموعه‌ای از توافقها و اصول فراهم آمده است که در میان دیدگاههای ایدئولوژیک مختلف موجود در نظام بین‌الملل همچون یک چارچوب مرجع به کار می‌آید. هرچه باشد حقوق بین‌الملل را عمدتاً خود دولتها به وجود آورده‌اند و کار ویژهٔ رسمیش آن است که هم حاکمیت آنها را محرز و هم آن را محدود می‌سازد. فراتر از این، حقوق بین‌الملل، دولتها را دارای نوعی فرآیند گفت و گوی مشترک می‌سازد و میان آنها رویه‌های مشترکی برقرار می‌کند که سبب می‌شود به قول *استنلی هوفمان*[2] "واقف به موجودیت نظام" گردند.(۴۱) مشخص‌تر از اینها، همان‌گونه که *لویس هنگین*[3] خاطرنشان ساخته است وزارتخانه‌های امورخارجه چون نمی‌توانند این خطر را بپذیرند که دیگران در غیاب آنها قوانین جدید را تعیین کنند و آنها احتمالاً از این بابت متضرر گردند "درگیر معاهدات" می‌شوند.(۴۲) این نوع محرک که از جنس محرکهای مطرح در بازی "معمای زندانی"[4] است به معنای آن است که حکومتها هر روز تعداد بیشتری متخصص حقوق بین‌الملل را به خدمت می‌گیرند و اغلب ناچارند برای حل و فصل اختلافات مهم از متخصصان آزاد برجسته بهره جویند؛ این همان کاری است که هر دو طرفی که بر سر جزیرهٔ تقسیم شدهٔ قبرس اختلاف داشتند در دادگاه بین‌المللی دادگستری کردند.

روی دیگر سکه این است که دولتها همواره احساس می‌کنند باید هرگونه نقض حقوق بین‌الملل را توجیه و معمولاً توجیهی حقوقی برای آن دست‌وپا کنند.(۴۳) یک کشور می‌تواند همواره دادگاه بین‌المللی دادگستری و آراء آن را به هیچ بگیرد، ولی بدین ترتیب منتقدان خود را به استدلالی کوبنده مجهز می‌سازد که برطرف شدن آن دهه‌ها به درازا می‌کشد؛ این همان چیزی است که ایالات متحده در برخورد تحکم آمیزش با این دادگاه بر سر نیکاراگوئه تجربه کرد. انزوای تدریجی اتحاد شوروی در سیاست بین‌الملل پس از اشغال مجارستان در ۱۹۵۶ و

1. international law
2. Stanly Hoffmann
3. Louis Henkin
4. prisoners dilemma

اشغال چکسلواکی در ۱۹٦۸ تا حدودی نتیجهٔ ناتوانی آن کشور از متقاعد ساختن بیشتر دولتها در این زمینه بود که "آموزهٔ برژنف"[1] دایر بر محدود بودن حاکمیت دولتهای عضو اردوگاه سوسیالیسم توجیهی برای آن‌چه رخ داده است، نیست، بلکه ابداع مطلوبی در حقوق بین‌الملل است.[٤٤] سرانجام این‌که همهٔ دولتها برای هدایت تعاملات، سامان بخشیدن به حوزه‌های تخصصی مانند انرژی اتمی یا هواپیمایی کشوری، برای حفاظت از خود در برابر مداخلات غیرقانونی و برقراری اصل مقابله به مثل، به حقوق بین‌الملل نیاز دارند. این واقعیت که آنها از حقوق بین‌الملل بهره‌برداری و آن را رعایت می‌کنند- البته نه به شکل یکسان- بدین معناست که تصمیم‌گیران باید به این بعد از محیط خارجی خود هرچه بیشتر توجه داشته باشند.

سومین سرچشمهٔ به هم وابستگی سیاسی یعنی *هنجارهای غیررسمی* رابطهٔ نزدیکی با حقوق بین‌الملل دارد ولی با آن یکی نیست. این هنجارها می‌توانند پیشتازتر از قواعد رسمی باشند یا قواعد رسمی جلوتر از آنها باشند ولی با این حال این قدرت را دارند که بیش از حقوق بین‌الملل اشاعه یابند. منظور از "هنجارها" اصول کلی و فرضهای اثربخشی هستند که دولتها در مشارکت روزانه‌شان در مناسبات بین‌المللی آنها را به رسمیت می‌شناسند. هنجارها متعدد و متنوع و معمولاً کلی و نادقیق هستند و اغلب رعایت می‌شوند. وانگهی، آنها در حال تحول هستند، همزمان درجهات گوناگونی تکامل می‌یابند. از اینها می‌توان به عنوان هنجارهای مهم‌تر یاد کرد: لزوم وفای به عهد[2]؛ نامشروع بودن جنگ تجاوزکارانه، ارزش همزیستی مسالمت‌آمیز و حق عدم مداخله و حق تعیین سرنوشت؛ نامشروع بودن تروریسم؛ حق طرفهای ذی‌نفع در یک اقدام برای این‌که طرف مشورت قرار گیرند؛ مسئولیت دولتها و افراد به خاطر "جنایت علیه بشریت[3]" یعنی نسل‌کشی و قتل بی‌دلیل غیرنظامیان؛ حق فروش کالاها به خارج. اگر نه همه، دست کم بیشتر این اصول یا در منشور ملل متحد یا در برخی مقاوله‌نامه‌های خاص بین‌المللی به روشنی بازگو شده‌اند.این هنجارها تا حدودی نمایان کننده *قواعد آمره*[4] هستند، اما با توجه به عمومیت و عدم امکان تنفیذ قواعد آمره، مشروعیت آنها - فقط تا

1. Brezhnev Doctrine
2. Pacta sunt seranda
3. crimes against humanity
4. ius coyens

حدودی - به حقوق باز می‌گردد و تا حدودی نیز در موجودیت این قواعد به مثابه گفتمانهای مشترک میان دولتها ریشه دارد که به ناچار در مورد دیگر بازیگران نیز تعمیم می‌یابد. سرشت یک گفتمان این است که ضمن در برگرفتن و برجسته ساختن برخی ارزشها بقیه را کنار می‌گذارد یا نادیده می‌گیرد.

این‌گونه گفتمانها هم زادهٔ مناسبات میان حکومتها هستند و هم برخاسته از فرآیندهای جهانشمولی که انحصار دولتها را زایل می‌سازند، اما نمی‌توان این دو منشأ را کاملاً جدا از هم دانست. بخش اعظم اندیشه‌های مطرح شده دربارهٔ حقوق بشر که در پنجاه سال گذشته به شکل فزاینده‌ای برجستگی یافته است از اقداماتی برخاسته است که دولتهای پیروز در جنگ در دادگاه نورنبرگ، در سال ۱۹٤۵ در سان‌فرانسیسکو و در ۱۹٤۸ در قالب اعلامیهٔ جهانی حقوق بشر صورت دادند. مطمئناً مدتی طولانی به درازا کشید تا پای‌بندی به این هنجارها پاگیرد، ولی این دقیقاً ویژگی گفتمانها و هنجارهاست. در نظام سیاسی بین‌الملل فقط اعلام یک اصل تازه کافی نیست، بلکه اصل یاد شده پیش از آن‌که بتواند به عمل درآید باید درونی شود و دربارهٔ آن همداستانی پدید آید. چنین چیزی به شکل دیالکتیکی از طریق جریان آهستهٔ تعامل میان حکومتها- که برخی مشتاق‌تر از دیگرانند- و گروههای خصوصی صورت می‌گیرد. همین گفته دربارهٔ حقوق مدنی در اروپای شرقی صادق بود. در این کشورها مقاومت خودجوش در برابر اقتدارگرایی شوروی برای آن که مسکو اصول نهایی سند کنفرانس ۱۹۷۵ امنیت و همکاری اروپا و هلسینکی را پذیرفت، قوت بیشتری گرفت. حکومت شوروی تقریباً بی‌آن‌که متوجه باشد مشروعیت ملاحظات حقوق بشری را تصدیق کرده و به ناراضیان داخلی خود موقعیت بین‌المللی تعیین کننده‌ای برای پیشرفت به سمت آزادی بخشیده بود.

در روند استقرار هنجارها همان‌گونه که *کانت* دویست سال پیش گفته بود مقبولیت عمومی و شفافیت آنها اهمیت قاطع دارد؛ "همهٔ اقداماتی که در حقوق دیگر انسانها اثر می‌گذارد اگر نتوان حکمت آنها را آشکار ساخت نادرست هستند".[٤۵] در جهان نوعی، بازیگران بین‌المللی چاره‌ای جز این ندارند که اگر نه مانورها، دست‌کم کردارهای خویش را هر روز علنی سازند. این بدان معناست که آن‌چه "افکار عمومی جهان"[1] می‌خوانیم پیوسته دربارهٔ تصمیم‌گیران- که برخی‌شان

---

1. World opinion

با هیچ نوع اظهار نظر مردم‌سالارانه دربارهٔ خود مأنوس نیستند- به قضاوت می‌نشیند. افکار عمومی جهان مفهومی است که به سهولت نمی‌توان آن را مشخص کرد ولی همان‌گونه که کاربرد مستمر این اصطلاح نشان می‌دهد برای آنان که مشارکتی حرفه‌ای در امور بین‌المللی دارند در بردارندهٔ معنا و مفهومی است.(۴۶) افکار عمومی جهان، بیان کننده انبوهی از اظهارنظرهای رسمی و غیررسمی است و می‌توان آن را با اندیشهٔ *اعتماد*[1] در پیوند دانست که همه می‌دانیم اندیشه‌ای تعیین کننده در بازارهای ارز بوده است و می‌تواند در عملکرد نظام سیاسی شکنندهٔ بین‌المللی هم تأثیر گذارد. به هر میزان که بازیگران خود را نگران افکار عمومی جهانی یا اعتماد عمومی نشان دهند پیداست که به همان میزان برخی ارزشهای مشترک را درونی ساخته‌اند و مایل نیستند موجب رنجش یا آزردگی بیگانگان شوند یا بی‌جهت در انزوا قرار گیرند. آنها مایل نیستند به منتقدان خارجی خود امکان متحد شدن با مخالفان داخلی خویش را دهند و نمی‌خواهند روابط دیپلماتیک خود را بی‌ثبات سازند.(۴۷) اگر اعتماد عمومی از آنها سلب شود ممکن است الگوهای پر سابقه و جا افتادهٔ اتحاد یا ثبات زیر سؤال رود.

این نگرانی همان‌گونه که *وودرو ویلسون* نیز آرزو داشت با مفهوم رفتار متمدنانه که هیچ حکومتی مایل به تخطی از آن نیست، مرتبط بوده و ممکن است در عمل چندان به اجرا در نیاید، ولی مفهوم یا هنجار آن رواج دارد. جامعهٔ بین‌المللی نمی‌تواند جلوی نسل‌کشی را بگیرد، ولی دیگر دولتها احساس می‌کنند قادر نیستند این مرز را به بهانهٔ نسبیت فرهنگی یا لزوم عدم مداخله در امور داخلی خود بشکنند. اقدام ناتو بر ضد صربستان در کوزوو نشان داد استانداردهای بین‌المللی حتی برای امور داخلی هم در حال مورد تصدیق قرار گرفتن است و در واقع یک بار دیگر سیاست داخلی و سیاست خارجی دو روی یک سکّه انگاشته می‌شوند- همان‌گونه که نهایتاً در مورد *هیتلر* چنین برداشتی پا گرفت.(۴۸)

نگرانی از بابت نسل‌کشی یا جابه‌جایی اجباری جمعیتها در آن واحد، هم، معروفترین نمونه شکل‌گیری رفتارها براساس هنجارهای بین‌المللی است و هم، دشوارترین نمونهٔ آن. برعکس، بخش اعظم سیاست خارجی روالی عادی دارد، یکنواخت و خسته کننده و قاعده‌مند است. این قواعد زادهٔ گفت‌وگوی بی‌وقفهٔ بین‌المللی است. مسلماً بیشتر سیاست خارجی برخاسته از

---

1. confidence

درونی شدن تدریجی هنجارهای مشترک است تا ترس از وضع مجازاتها. ایالات متحده گاهی با وحشیگری دهشتناکی در جنگ ویتنام رفتار می‌کرد، ولی این واقعیت به جای خود باقی است که آن کشور از همهٔ قدرت کوبندهٔ خود از جمله از جنگ‌افزارهای هسته‌ای میدانی بهره نگرفت و نهایتاً نیز ناچار از پذیرش شکست شد. در تحلیل نهایی، تلاش برای نیست و نابود کردن ویتنام شمالی اصلاً مطرح نبود زیرا دولت ایالات متحده می‌دانست چنین گزینه‌ای با مخالفت منتقدان داخلی و خارجی روبه‌رو خواهد شد و *جانسون* و حتی *نیکسون* برخی حساسیتهای اخلاقی* را رعایت می‌کردند.(۴۹) به همین سان، گرچه انگلستان در فاصلهٔ سالهای ۷۳-۱۹۸۵ در چهار نوبت بر سر ماهی روغن با ایسلند درگیر شد، به قدرت دریایی برتر خود متوسل نگردید و به همین دلیل ناچار شد بپذیرد ریکیاویک آبهای ساحلی خود را تا مرز دوازده مایلی گسترش دهد. بی‌شک در این خویشتنداری، حفظ یکپارچگی ناتو و نگرانی ایالات متحده هم نقش داشته است، ولی حکومت انگلستان در دوران نو نمی‌توانست در شرایطی که ممکن بود به نظر رسد ادعایش نادرست است به گونه‌ای رفتار کند که گویی با کشوری کوچک با خشونت رفتار کرده است.(۵۰) موارد بسیاری - که کمتر از هر یک از این جنگها معروف است - وجود دارد که دولتها - مثلاً در مصونیت قائل شدن برای آن دسته از کارکنان سفارتخانه‌ها که به ارتکاب جرائمی متهم بوده‌اند - به‌رغم اعتراضات داخلی رویهٔ دیپلماتیک را رعایت کرده‌اند. ارسال کمکهای اضطراری در هنگام وقوع بلایای طبیعی حتی در شرایطی که احتمال مقابله به مثل وجود ندارد نشانهٔ دیگری است دال بر وجود ارزشهای معینی که حتی اگر مدون یا قابل تنفیذ نباشند در میان دولتها اشاعه دارند.

سلسله مراتب دولتها چهارمین سرچشمهٔ به هم وابستگی سیاسی است. سلسله مراتب دولتها عبارتی مترادف با توازن قدرت[1] نیست مفهومی که بیش از آن خام و ناپخته است که بتواند غنای رویدادها در نظام بین‌المللی دوران نو را بیان کند. در هر محیط اجتماعی بازیگران یا واحدها باید راهی برای شناخت جایگاه نسبی خودشان در نظام داشته باشند که معمولاً متضمن گونه‌ای سلسله مراتب یا جدول رده‌بندی است. در مناسبات بین‌الملل با توجه به نابرابری وسعت و قدرت دولتها این سلسله مراتب خیلی سرراست به نظر می‌رسد، ولی چنین نیست. علت این امر یکی آن است که برخی شرکتهای چند ملیتی ثروتی بیشتر از بسیاری از دولتها در اختیار دارند و دیگر این که

---

*. گسترهٔ جنایات جنگی نیروهای آمریکایی در ویتنام ناقض ادعای نویسنده است. (مترجم)

1. balance of power

اکثر اعضای سازمان ملل در حدفاصل ابرقدرت بودن و خرده دولت بودن قرار دارند. طبقهٔ متوسط بین‌المللی پر شمارترین قشر در حال رشد در نظام اجتماعی بین‌المللی است.

در دیپلماسی روزمره، دولتها جایگاه خود را به خوبی می‌شناسند؛ یعنی می‌دانند کجا قادرند اعمال نفوذ کنند و کجا قادر نیستند اعمال نفوذ کنند. آنها از هیچ گونه طبقه‌بندی رسمی ثروت یا قدرت مطابق شاخص‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه پیروی نمی‌کنند، ولی باید راهی برای شناخت و حتی مجسم کردن نظام بین‌الملل داشته باشند. از همین‌رو تصمیم‌گیران معمولاً دولت خود را در حال فعالیت در یک منطقه یا زمینهٔ موضوعی خاص می‌دانند و به داشتن مسئولیتهای جهانی تظاهر نمی‌کنند که ایالات متحده برای خود مسلم می‌انگارد. آنها که برای رهنمود گرفتن به مدل ساده‌ای نیاز دارند معمولاً به مجاورت جغرافیایی یا قانون مزیت نسبی، همچون قاعدهٔ عمل متوسل می‌شوند.

سیاستگذاران خارجی که بی‌گمان به محافظه‌کاری گرایش دارند به ندرت از خود تجدیدنظرطلبی اساسی نشان می‌دهند و هرگاه به تجدیدنظرطلبی اساسی مبادرت کنند، کل وزن نظم موجود امور ("تحریک جانبداریها"ی شات‌اشنایدر) را بر ضد خود می‌بینند. سلسله مراتب دولتها از بالا به پایین فشار سنگینی وارد می‌کند و شورش بر ضد نظم آن دشوار است. فقط مصمم‌ترین و بی‌پرواترین رهبران که نمونهٔ اعلای آنها *ناپلئون* و *هیتلر* هستند به ستیزه با آن برمی‌خیزند که هر دو نیز در نهایت فقط توانستند ائتلاف پیروزمندی بر ضدخویش ایجاد کنند. این گفته به معنی بازگشت به این استدلال قدیمی نیست که توازن قدرت گزینه‌های دولت را رقم می‌زند- هرچند، گاهی موقعیت راهبردی خود را تحلیل می‌کند- بلکه می‌خواهیم بگوییم هر دولت که بخواهد این یا آن عنصر سلسله مراتب غیررسمی موجود در سراسر مناسبات بین‌المللی را تغییر دهد- چه عملکرد نهادهای بین‌المللی باشد و چه تصمیمات مربوط به مداخلات گزینشی- باید انتظار مخالفت جدی کسانی را داشته باشند که از نظم موجود امور سود می‌برند.*

آنها که در حال حاضر از وضع موجود سود می‌برند، عمدتاً دولتهایی هستند که با تسامح آنها را تحت مقولهٔ غرب جای می‌دهیم، ولی ما در مورد نظامی جهانی مرکب از ۱۹۰ دولت به آن اندازه تجربه‌ای نداریم که بدانیم آیا برتریهای آنها برخاسته از جایگاه تاریخی‌شان است یا ناشی از نظامهای اجتماعی- اقتصادی موثرترشان، احتمالاً پاسخ درست این است که هر دو.

*. واضح است که این موضوع، دیدگاه مترجم و پژوهشکده مطالعات راهبردی نیست زیرا به وضوح تلاش شده است تا برای علل پذیرش سلطه آمریکا، یک منطق خلق شود. (مترجم)

مسلماً پس از فروپاشی اتحاد شوروی، ستیزه‌جویی با راست‌اندیشی‌های غربی به ویژه در *حوزهٔ سیاست خارجی* برای هر دولت کوچکی حتی دشوارتر شده است. بهای استقلال حاکمه که از دید بسیاری دولتهای کوچک یا ضعیف نوعی بی‌قاعدگی به نظر می‌رسد پرهیز از خودنمایی در مناسبات بین‌المللی است. تلاش برای حفظ و حفاظت از موقعیت موجود خود که اغلب به معنی واقعیت سادهٔ دولت بودن است حداکثر چیزی است که اکثریت دولتها می‌توانند از لحاظ مشارکت و نحوهٔ ادارهٔ نظام بین‌المللی سودایش را در سر داشته باشند. در دورانهایی که نظام سیال است یا زمانی که یک قدرت بزرگ دچار گرفتاری می‌شود ممکن است امکانهای وسوسه‌انگیزی پیش چشم برخی دولتها خودنمایی کند، ولی معمولاً شروع یک بحران بزرگ به طرزی کاملاً ناخوشایند محدودیتهای این سوداها را آشکار می‌سازد. امیدهای دولت نوپای ارمنستان در ۱۹۲۰ خیلی زود به دست ترکیه و روسیه بر باد رفت. نقاط ضعف مجارستان در ۱۹۵٦ به شکل بدی آشکار شد، همان‌گونه که جنگ ژوئن ۱۹٦۷ همین کار را با مصر کرد.

اگر سیاست خارجی کلاً محدود و مقید به دیگر دولتهاست، اقدامات *سازمانهای بین‌المللی غیردولتی*[1] و دیگر فرآیندهای فراملی نیز ایجاد کننده نقاط حساسیت و آسیب‌پذیری سیاسی است. به این موضوع در فصل هشتم به شکل کامل‌تری خواهیم پرداخت، ولی عجالتاً این نکته شایان توجه است که سازمانهای بین‌المللی غیردولتی هم با حکومتها به تعامل می‌پردازند و هم دارای حوزهٔ مستقل‌تری از تعاملات خاص خود هستند. آنها روابط پشت پردهٔ نزدیکی با سازمانهای اداری ملی و نیز با سازمانهای بین دولتی به هم زده‌اند. به همین سان، آنها حکومتها را دور می‌زنند و می‌توانند در افکار عمومی داخل دولتها تأثیرات مستقیمی به جا گذارند. این امر باعث پیچیده شدن چشمگیر سیاستگذاری رسمی می‌شود، زیرا بازی دو جانبه، سه جانبه می‌شود. همچنین می‌توان پیدایش پدیدهٔ کاملاً تازه‌ای را موجب شود که به سیاستهای خارجی "خصوصی" یا "مدنی[2]" معروف است، زیرا این نوع سیاست خارجی از عناصری از جامعهٔ مدنی و حکومت محلی نشأت می‌گیرد.

بدین ترتیب تصمیم‌گیران دولتی با سازمانهای بین‌المللی غیردولتی به مثابهٔ بخش ذاتی محیطی که باید پاسخگویش باشند روبه‌رو می‌شوند؛ که به طور متناوب قادر به اعمال نفوذ

---

1. international nongovernmental organizations (INGOs)

2. private or municipal foreign policies

است که مقاومت در برابر آن ممکن است پرهیز باشد. از این جهت نظام سیاسی بین‌الملل با مدل تار عنکبوتی "جامعهٔ جهانی" که *جان برتون*[1] مطرح ساخت ولی بعدها در جهات متفاوتی بسط یافت شباهت دارد. اما با مدل مزبور این تفاوت را هم دارد که هم شبکهٔ تماسها و نهادهای میان دولتها را در بر می‌گیرد و هم شبکهٔ فعالیتهای غیرحکومتی را.[۵۱] برای نمونه، نظام مورد بحث در برگیرندهٔ همان چیز است که پیشتر در همین فصل به آن نام "بعد معرفتی" نظام بین‌الملل دادیم. بخش اعظم این بعد معرفتی به محیط سیاسی سیاست خارجی مربوط نیست ولی بخشی از آن مسلماً با این محیط در ارتباط است. انتقال دانش جراحی تعویض استخوان سر ران از طریق جامعهٔ پزشکی به آن سوی مرزها مسئله‌ای فنی و کم اهمیت است؛ اما آن‌چه این جامعه دربارهٔ ایدز (به اتفاق سازمانی جهانی بهداشت) انجام می‌دهد، بیش از اندازه سیاسی است. مسافرت گروه موسیقی پاپ *اسپایس گرلز*[2] به گرد جهان فقط اهمیت تجاری و فرهنگی داشت ولی مسلماً جذابیت احساسی جهان گستری که صلح‌طلبی *جان لنون*[3] داشت به زوال ارزشهای جنگ سرد طی نسلها کمک کرد. این نمونه‌ها حکایت از آن دارد جامعهٔ جهانی می‌تواند در سیاستهای خارجی تأثیر بگذارد. درست همان‌طور که سیاستهای خارجی هم می‌توانند به جامعهٔ جهانی شکل بخشند، اما این تأثیرات به شیوه‌های بسیار متفاوت و در چارچوبهای زمانی بسیار مختلفی احساس می‌شود.

کناره‌گیری و دیگر اشکال مقاومت

هرچند نظام بین‌المللی عناصر قابل ملاحظه‌ای از به هم وابستگی سیاسی و اقتصادی را از خود به نمایش می‌گذارد، این بدان معنا نیست که بازیگران مشخص هیچ راهی برای حفظ یا ایجاد فضایی خاص خودشان در اختیار ندارند. همواره نمونه‌هایی از دولتها بوده‌اند که حتی اگر شده است، برای مدتی توانسته‌اند به معارضه‌جویی با قدرتهای بزرگ برخیزند، زیرا نظام بین‌المللی از نظر جغرافیایی بیش از آن بزرگ و نیز بیش از آن پیچیده است که چند دولت بتوانند آن را زیرنظر و کنترل داشته باشند. از همین‌رو همواره راهبردهای کلی متفاوت و

1. John Burton

2. Spice Girls

3. John Lennon

پیوستار وسیعی از واکنشهای ممکن در برابر شرایط یکسان وجود دارد. محیط بیرونی در برابر بازیگران قدعلم کرده است و احمقانه نیست اگر گاهی از "تسلط نظام"[1] سخن بگوییم با این حال نظام *تعیین کنندهٔ قطعی* نیست. پدیده‌های خلاف قاعده‌ای چون بقای رژیم *کاسترو* در کوبا را می‌توان با استناد به توازن قدرت توضیح داد (هرچند اکنون بیش از ده سال است که حمایت مسکو از این رژیم قطع شده است) ولی نمونه‌هایی چون رژیم *چائوشسکو* در رومانی که پیروی از شوروی در زمینهٔ سیاستهای داخلی را با معارضه‌جویی با شوروی در عرصهٔ سیاست خارجی متوازن ساخته بود با مدل توازن قدرت جور در نمی‌آید. همین گفته برای دورانی از حکومت *نایرره* در تانزانیا هم صادق بود که طی آن چهرهٔ متمایزی که همزمان هم با سرمایه‌داری به جهان می‌پرداخت و هم آثار شکسپیر را به زبان سواحلی ترجمه می‌کرد مستقل از فشارهای غرب و شرق، پیگیر مدل توسعهٔ خاص خودش بود.

بسیاری از دولتها تصمیم می‌گیرند با تن دادن به خواستهای یک همسایهٔ قدرتمند، یک اتحادیه یا نوع دیگری از ائتلاف دیپلماتیک یا گردن گذاشتن به قواعدی کلی که براساس آمیزه‌ای از همداستانی و رهبری استیلاجویانه وضع شده است با فشارهای نظامی کنار بیایند. آنها که در این گروه جای نمی‌گیرند- و بسیاری دولتها مواضع خود را در طول زمان تغییر می‌دهند- باز راههای مختلفی برای ابراز توانایی مستقل خودشان جهت کنشگری در اختیار دارند. آنها را می‌توان بیطرف، خودسر، انزواگرا و دارای رفتار نامتعارف خواند.

بی‌طرفی[2] شکلهای بسیار مختلفی به خود می‌گیرد و معنایی فراتر از معنای فنی این کلمه یعنی برون ماندن از درگیریهای مسلحانه دارد. می‌توان آن را برای اشاره به پیوستار وسیع شیوه‌هایی به کار برد که برای اجتناب از تعهد به پذیرش گروه‌بندیهای اصلی در سیاست بین‌الملل استفاده می‌شوند. تحت این عنوان می‌توان بسیاری از دولتها را جای داد که برای ایجاد همبستگی در میان آنها که در برابر کششهای دو اردوگاه جنگ سرد مقاومت می‌کردند با جنبش غیرمتعهدها همراه شدند. دولتهای بی‌طرف و غیرمتعهد (نام پیشین گروههایی در سازمان ملل و سازمان امنیت و همکاری اروپا) شامل دولتهایی چون سوئیس و سوئد – که عزمی تاریخی و پابرجا برای کشیده نشدن به درگیریهای قدرتهای بزرگ دارند و برای دفاع از خود به خوبی مهیا هستند – و نیز

---

1. system- dominance

2. neutrality

فنلاند و یوگسلاوی می‌شود که در فاصلهٔ سالهای ۱۹۴۸ و ۱۹۸۹ و نومیدانه ولی با مهارت تمام مشغول ایجاد توازن میان غرب و شرق بودند. این گروه، ایرلند را که دولتی کاملاً غربی است و از بی‌طرفی همچون شیوه‌ای برای متمایز ساختن خود از انگلستان بهره جسته است و لائوس را نیز در بر می‌گیرد که دولتی محصور در خشکی است و از دیرباز تلاش کرده است سرنوشت خود را به هیچ یک از همسایگانش- کامبوج، تایلند و ویتنام- گره نزند.

اگر تعداد دولتهای پیگیر راهبردهای بی‌طرفانه بیش از آن چیزی است که در وهلهٔ نخست به نظر می‌رسد، دربارهٔ خودسری[1] عکس این مطلب صادق است. با گوش سپردن به سخن‌سرایی‌های قدرتهای بزرگ چنین به نظر می‌رسد که دولتهای سرکش پیوسته نظم بین‌المللی را به خطر می‌اندازند. در عمل فقط تعداد انگشت‌شماری از کشورها این خطر را به جان می‌خرند که با ستیزه در برابر وضع موجود به طور کلی و حتی در زمینهٔ مسائلی که برای خودشان اهمیت دارد خود را هدف نگاه‌های دشمنانه دیگران قرار دهند. هرگاه دولتی رفتاری خودسرانه و مهارنشدنی از خود نشان دهد به زودی طرد می‌شود که این خود بیان‌کننده آن است که نظام بین‌المللی بر همرنگی مبتنی است. دست‌کم در دوران جنگ سرد دولتی که از دید یک طرف منفور بود معمولاً مورد حمایت طرف دیگر قرار می‌گرفت. البته همان‌گونه که دوبچک در ۱۹۶۸ در چکسلواکی و *آلنده* در ۱۹۷۳ در شیلی دریافتند جغرافیای سیاسی هم تأثیر خود را داشت. برخی دولتهای مطرود مانند لیبی و ایران انقلابی* از پذیرش این جایگاه تحمیلی پرهیز کردند که این تا حدودی انتخاب خود آنها بود و تا حدودی هم بر آنها تحمیل شد. در دوران پس از جنگ سرد وجود یک رژیم داخلی نامطبوع در داخل، مانند رژیم جدایی نژادی در آفریقای جنوبی یک دولت را در آستانهٔ مطرود شدن قرار می‌دهد.[۵۲] اما مانند قبل، آنچه این تصور را تقویت می‌کند این برداشت (قدرتهای مسلط) است که دولت مورد نظر نشان‌دهنده تهدیدی برای نظم موجود است مانند برداشتی که در مورد کرهٔ شمالی مجهز به جنگ‌افزارهای هسته‌ای یا صربستانی وجود داشت که آشکارا در صدد استیلاجویی در بالکان بود. ممکن است لیبی از این وضعیت رانده شدگی به درآید، ولی چنین چیزی برای ایران به مراتب دشوارتر خواهد بود.**

---

1. self- assertion

*. وجود روابط گسترده جمهوری اسلامی ایران با کلیه کشورهای جهان و داشتن حضور فعال و مؤثر در امور مهم سیاسی بین‌المللی، نافی ادعای نویسنده در مطرود بودن کشورمان است. (مترجم)

**. تلاش ایران برای دستیابی به انرژی هسته‌ای صلح‌آمیز، تلاش برای رسیدن به حقی مسلم و تأیید شده است و اتهام تلاش برای دستیابی به سلاح هسته‌ای یا کوشش استیلاءجویانه بر منطقه ادعایی کذب برای مخدوش ساختن آن حق می‌باشد. (مترجم)

انزوا[1] ممکن است نتیجهٔ مطرود بودن یک دولت باشد یا حاصل تصمیم حساب شدهٔ خود آن.[(۵۳)] آلبانی در دوران جنگ سرد و امروزه نیز برمه/ میانمار بهترین نمونه‌های دولتهایی هستند که پیگیر راهبردی می‌باشند که از دید بیشتر ناظران، کهنه و شکست خورده به نظر می‌رسد، اما انزواطلبی واکنش طبیعی برخی حکومتها در برابر چیزی است که خود آن را مداخلهٔ نامشروع خارجی یا آلودگی فرهنگی می‌شناسند (معمولاً مردم حق انتخابی ندارند زیرا اجرای انزواطلبی نیازمند وجود رژیم اقتدارگرا است). در زمان نگارش این سطور *رابرت موگابه* زیمبابوه را در همین مسیر پیش می‌راند.* انزواطلبی نوعی ابراز کنشگری مستقل در یک محیط بین‌المللی است که هر روز محدودیت بیشتری برای بازیگران می‌آفریند البته شاید استثنایی به شمار برود که مؤید قاعدهٔ [عدم انزواطلبی] باشد، زیرا فقط شمار معدودی از دولتها مایل هستند از برمه پیروی کنند. ممکن است دولتی مخالف با نوعی خوداتکایی یا استقلال حاکمه برای انزواطلبی ارزش قائل باشد ولی این امکان هم وجود دارد که صرفاً آن را بر دیگر گزینه‌ها مرجح بداند. این تصور "خودمان تنها" همان‌گونه که در مورد صربستان در سال ۱۹۹۹ دیدیم تصور نیرومندی است. انزواطلبی هم مانند بی‌طرفی هرگز به صورت مطلق وجود ندارد. همواره تماسهایی وجود خواهد داشت و از برخی معاملات تجاری به خوبی استقبال خواهد شد.[(۵٤)] سرانجام این‌که گروه کوچکی از کشورهای نسبتاً انزواطلب هم هستند که معمولاً نومیدانه سعی می‌کنند با جلب شناسایی دیپلماتیک از قید شرایط بگریزند. جمهوری ترک شمال قبرس بهترین نمونهٔ موجود در این زمینه و در حال حاضر است. البته در این مورد هم – مانند تایوان – وجود یک حامی نیرومند به کاستن از مشکلات عملی انزواطلبی کمک می‌کند.

رفتار نامتعارف[2] همچون راهبردی برای مقاومت در برابر سنگینی نظام بین‌الملل کم دوام‌تر از سه راهبرد دیگر است. این راهبرد عمدتاً به رهبران خاصی تعلق دارد و می‌توان آن را به چشم مقوله‌ای نگریست که انواع مواضع یکتای سیاست خارجی را در آن جای می‌دهیم. زلاندنو در دوران حکومت *دیوید لانگ*[3] به شکل چشمگیری از سیاست خارجی آرام و طرفدار غرب خود فاصله گرفت و به انتقاد شدید از آزمایشهای هسته‌ای فرانسه و آمریکا در اقیانوس

1. isolation

*. رابرت موگابه با اجراء قانون مصادرهٔ زمینهای سفیدپوستان تلاش کرد حقوق غصب شده اکثریت مردم کشورش را به آنها باز گرداند. (مترجم)

2. eccentiricity

3. David Lange

آرام پرداخت. نتیجهٔ چنین رفتاری، بر سر زبانها افتادن نام زلاندنو و مسئله آزمایشهای هسته‌ای بود که البته هم در داخل و هم در خارج هزینه‌های سیاسی سنگینی بر آن کشور تحمیل کرد. زلاندنو از حق حاکمیت خود برای جلوگیری از ورود کشتیهای حامل جنگ‌افزارهای هسته‌ای بهره جست، ولی بدین ترتیب ضمانت امنیتی ایالات متحده را از دست داد و مخالفان داخلی حکومت لانگ نیز از خارج تحریک شدند.(۵۵) برعکس، مالاوی در نتیجهٔ ویژگیهای نامتعارف حکومت فردی هستینگز *باندا*[1] هرچه بیشتر و بیشتر به انزوایی غیرضروری مبتلا شد که به تازگی از شر آن رها شده است و اسلواکی هم وقتی در ۱۹۹۳ به خواست خود از جمهوری ثروتمند چک جدا شد، یکی از بزرگترین خطاهای آشکار دوران معاصر را مرتکب شد. شاید استقلال ملی اسلواکی و باورهای *ولادیمیر مسیار*[2] و حزب وی برآورده شده باشد، ولی آشکار است که سطح زندگی مردم اسلواکی و بخت آنها برای ورود به اتحادیهٔ اروپا از این اقدام لطمه دید.

فقط مردم خود این کشورها و تاریخ می‌توانند به داوری بنشینند که آیا راهبردهای مختلفی که برای مقاومت، کناره‌گیری یا صرفاً فاصله گرفتن از مسیرهای سنتی سیاست خارجی به کار رفته ارزش اجرا داشته است یا نه. اما مسلماً به رغم فشارهایی که نظام بین‌الملل در جهت همرنگی و محافظه‌کاری می‌آورد، بازیگران مجال بسیاری برای در پیش گرفتن ناهمرنگی دارند. این تا حد زیادی به آن بستگی دارد که یک جامعه- به فرض آن‌که گزینه‌های سیاسی به روشنی و به شکل بخردانه در پیش روی آن مطرح باشد- ترجیح می‌دهد کدام دسته از هزینه‌ها را متحمل شود.

تغییر نظام

در این فصل کوشیدیم نشان دهیم محیط بیرونی هرچند مطابق گمان نسلهای پیشین تنها مبنای منطقی سیاست خارجی نباشد، همچنان برای هر سیاست خارجی اهمیت محدودی دارد. این "جهان خارج" بسته به منطقه‌های کارکردی جداگانه، ابعاد متفاوتی دارد و متضمن همزیستی جامعهٔ دولتهایی است که از مناسبات فرامرزی برخوردارند. با این حال جهان خارجی از این جهت که به سهولت مستعد دگرگونی نیست و بخشی از *روند* سیاسی زایندهٔ تصمیمات به شمار نمی‌رود همچنان بیرونی است. از این گذشته محیط بیرونی تا حد بالایی از شرایط

1. Hastings Banda
2. Vladimir Meciar

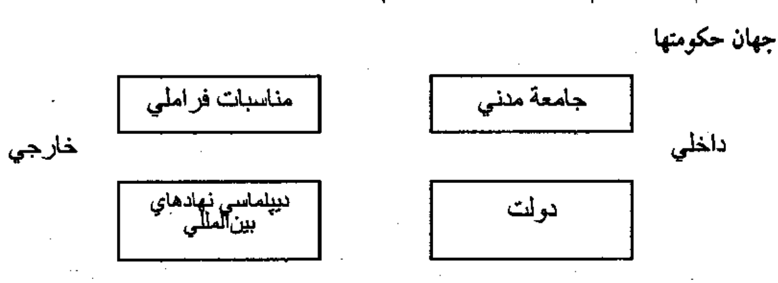
مادی و نیمه‌مادی تشکیل می‌یابد که ممکن است به درستی دریافت نشوند، ولی در مرحله‌ای از چرخهٔ تصمیم‌گیری حضور خود را به اثبات می‌رسانند.

پس این پرسش باقی می‌ماند که نظام بین‌المللی چگونه تغییر می‌یابد. این نظام نه ایستاست و نه بیرون از کنترل بازیگران. آیا این نظام را نیروهای تاریخی غیرشخصی موجود پیش می‌برند یا گروه کوچکی از بازیگران ممتاز؟ آیا این نظام کثرت‌گرا و در پویش دائمی و حاصل جمع همهٔ اجزای در حال تعامل خود است؟ این سه امکان با هم ناسازگار نیستند و هر یک از آنها در بردارندهٔ جزئی از حقیقت است. آن‌چه نمی‌توان انکار کرد این است که جهان نه تنها سیال است بلکه می‌توان فقط ظرف نیم سده راهی بسیار طولانی آن هم نه به فرمان بازیگر مشخصی طی کند. هیچ یک از دولتهای پیروز در جنگ جهانی دوم تصور نمی‌کردند میان دو بخش اروپا پرده‌ای آهنین کشیده خواهد شد، اما این رویداد بخش اعظم مسائل سیاسی این دولتها را در فاصلهٔ سالهای ۱۹٤۷ و ۱۹۸۹ رقم زد. بسیاری از دولتها و مردان با امپریالیسم مخالف بودند، ولی هیچ کس تصور هم نمی‌کرد در فاصلهٔ چند سال یعنی از ۱۹٤۷ تا ۱۹٦٤ تقریباً همهٔ مستعمره‌های اروپا به استقلال دست یابند. تاریخ همواره به پیش می‌رود و خود را برای ما عمدتاً در سیمای جهان متحول نمایان می‌کند که کنشگری انفرادی، حتی در سطح دولتهای قدرتمند هم فقط بخش کوچکی از آن را تشکیل می‌دهد. فیلسوفان و مفسران چه *هگل* و *مارکس* و چه *فوکویاما* و *پل کندی* تلاش می‌کنند اسرار تاریخ را برای ما بگشایند و دلیل تغییرات را بیان کنند، ولی برای شناخت این نظام عظیمی که در آن سیاست خارجی نقاط مرجعی برای اقدام و مسئولیت در اختیار می‌گذارد هیچ راه میان‌بری وجود ندارد. سیاستگذاری چاره‌ای جز این ندارد - که بزودی گرایشهای بین‌المللی که ستیزه‌هایی نو را پدید خواهند آورد و روندهایی که سیاستهای‌شان را به زباله‌دان خواهد انداخت - یک رشته شرطبندی انجام دهد. پس جای شگفتی نیست اگر آنها به‌طور کلی انسانهایی احتیاط پیشه هستند.

فصل هشتم

صورت‌بندیهای جدید فراملی

محیط بین‌المللی همواره تا حدودی از بازیگران و مناسبات فراملی تشکیل یافته است. نـه تنهـا هرگز دوره‌ای وجود نداشته است که طی آن فقط مناسبات میان دولتها مطرح باشد بلکـه مـی‌تـوان گفت نسبت تعاملات تحـت کنتـرل حکومتهـا در گذشـته بـرای نمونـه در دوران جنبش اصـلاح مذهب[1] و جنبش مقابل آن، [سده‌های شانزدهم و هفـدهم] کمتـر از امـروز بـوده اسـت.(۱) جهـان حکومتها و جهان مردمان همواره در کنـار هـم بودنـد و بـا یکـدیگر همپوشـی و در هـم تـداخل داشته‌اند. با افزودن تمایز میان وجه داخلی و وجه بیرونی به این دوجهان، می‌توان نمـوداری چهـار بخشی ترسیم کرد که هم برای پژوهندگان و هم برای اهل عمل معنا دارد (نمودار ۱-۸).



نمودار ۱-۸ : حکومتها، مردمان و مناسبات بین‌المللی

---

1. Reformation

هرجا حکومتها بر عرصهٔ داخلی تسلط دارند، دولت قدرتمند است؛ هرجا بر عرصهٔ بیرونی تسلط دارند دیپلماسی رسمی، نهادهای بین دولتی و جنگ را به وجود میآورند. هرجا مردمان داخل کشور مجال بیشتری دارند، جامعهٔ مدنی نیرومندی به وجود می‌آورند و در سطح بین‌المللی مناسبات فراملی[1] را پی‌می‌ریزند. از آن‌جا که هیچ یک از چهار خانهٔ نمودار بالا به کلی از دیگران جدا نیست و موقعیتها روی هر دو محور تغییر می‌کند، همهٔ پدیده‌های بر شمرده شده از یکدیگر تأثیر می‌پذیرند و در واقع معمولاً مرز روشنی میان آنها وجود ندارد. از همین‌رو، باید هدایت سیاست چه در داخل و چه در خارج از دولت، با نوعی حساسیت و توجه به نزدیک بودن دیگر نیروها و انواع بازیگران صورت گیرد.

اینها که گفتیم نسبتاً همگی به خوبی شناخته شده است. هرچند *توماس ریس کاپن*[2] می‌خواست "مناسبات فراملی را از نو در کانون قرار دهد"، در واقع این مناسبات از زمانی که نخستین بار در آغاز دههٔ ۱۹۷۰ در آثار پیشتاز *روزنا*، *کیوهین* و *نای* مورد توجه واقع شد هرگز مورد غفلت قرار نگرفته بود، جز گرایش نسبتاً ساده‌لوحانه‌ای در جامعهٔ موفق جهانی که نظریهٔ نوواقع‌گرایی را با اندیشه درونی دربارهٔ سیاست بین‌الملل همانند می‌انگاشت، مناسبات فراملی بخشی از تحلیل سنتی روابط بین‌الملل شده بود. دربارهٔ مناسبات فراملی و دولت و نیز دربارهٔ تأثیر دولتها بر مناسبات فراملی نوشته‌های عمومی زیادی منتشر شده است. در واقع، اگر با رویکرد تبارشناسی، دلمشغولی فعلی به پدیدهٔ جهانی شدن را بررسی کنیم پیوندهای نزدیک میان آن و این مبحث جا افتاده را خواهیم یافت.

اما چیزی که هم در نوشته‌های مربوط به مناسبات فراملی و هم در متون مربوط به جهانی شدن کمتر بدان پرداخته شده، پیامدهای این پدیده‌ها برای سیاست خارجی است. این وضع با توجه به این‌که مفهوم مناسبات فراملی نخستین بار در چارچوب تحلیل سیاست خارجی و برای اصطلاح مدل تعاملات حکومتها با هم مطرح شده شگفت‌آور است.(۲) دربارهٔ دولت و دربارهٔ سیاست جهان مطالب بسیاری آموخته‌ایم، اما دربارهٔ دستهٔ مشخصی از اقدامات دولت که سیاست خارجی خوانده می‌شود، نه. همان‌گونه که در فصل نخست دیدیم علت این امر احتمالاً آن است که بسیاری سیاست خارجی را مقوله‌ای می‌دانند که در جای دیگری نمی‌توان بدان پرداخت اما

1. transnational relations

2. Thomas Risse-Kappen

نتیجهٔ چنین برداشتی از قلم افتادن تمایز میان ساختار و کنشگری و تمایز میان سیاست جهان و بازیگرانی است که در دل آن نقش‌آفرینی می‌کنند، نه فقط از لحاظ "در تنگنا قرار گرفتن حاکمیت" بلکه همچنین از لحاظ تمرکز بر اقداماتی که دولتها و بازیگران فراملی در *سطح بین‌المللی* انجام می‌دهند خلأیی جدی وجود دارد.[۳] در این فصل به همین خلأ خواهیم پرداخت و طی آن به مشکل مفهومی تمایز گذاشتن میان سیاست خارجی و سیاست اقتصادی خارجی توجه لازم می‌کنیم. درست همان‌طور که همهٔ اقدامات یک بازیگر فراملی خودبه‌خود اقداماتی سیاسی نیست، همهٔ وجوه فعالیت دولت در خارج را نیز نباید سیاست خارجی (که متباین از "مناسبات خارجی" است) به شمار آورد. فقط هنگامی سیاست اقتصادی خارجی در مقولهٔ سیاست خارجی می‌گنجد که سعی در شکل بخشیدن به محیط بین‌المللی یا تعمیم دادن علائق بنیادین جامعه‌ای داشته باشد که سیاست یاد شده متعلق به آن است. در غیر این صورت فقط نوعی دیپلماسی اقتصادی خواهد بود، دقیقاً همان‌طور که بخش اعظم فعالیتی که حتی وزارت امورخارجه انجام می‌دهد نه سیاست خارجی به معنی دقیق کلمه، بلکه دیپلماسی است.

نتیجه این‌که سرشت مناسبات میان بازیگران فراملی و دولتها متفاوت است. گاه این مناسبات عمدتاً در دل دولت صورت می‌گیرد و از طریق مسائلی چون برپا کردن کارخانه‌ها یا انتقاد از وضعیت حقوق بشر در کشور با ساختار اقتصادی همان کشور ارتباط پیدا می‌کند. گاه نیز این مناسبات در حوزهٔ بین‌المللی صورت می‌گیرد و با مشارکت متقابل در مسائلی چون رژیم بین‌المللی شکار نهنگ، کنترل تسلیحات یا مذاکرهٔ دربارهٔ یک موافقت‌نامهٔ چند جانبهٔ سرمایه‌گذاری ارتباط دارد و سرانجام این‌که ممکن است این مناسبات حول تعارض مستقیم سیاست خارجی یک دولت و بازیگری فراملی دور زند. این دسته‌بندی از مناسبات فراملی بر اساس این فرض مبتنی است که فرق گذاشتن میان وجه داخلی و وجه بین‌المللی با همهٔ پیوندهای ذاتی که دارند چنان که بسیاری مدعی‌اند چندان دشوار نیست[۴]. توجه ما در فصل حاضر عمدتاً روی دو نوع آخر مناسبات فراملی متمرکز خواهد بود.

محیط فراملی

گرچه هنگام تحلیل سیاست خارجی، نامعقول نیست کار را از محیط میان دولتها آغاز کنیم، از دید هر تصمیم‌گیرنده‌ای جهان خارج، کلی است که در آن واحد در برگیرندهٔ شرایط مادی،

تعاملات میان دولتها ("نظام دولتها"[1]) و انبوه تازه شکل گرفتهٔ پیوند میان مردمان و انجمنهای خصوصی است که با وصف فراملی از آنها یاد می‌کنیم. امکان دارد در گذر زمان اهمیت دولتها و به همراه آن نظام دولتها کاهش یابد و صرفاً به صورت بخش تشریفاتی این محیط فراملی یا جامعهٔ جهانی درآیند؛ ولی عجالتاً میان آنها توازنی برابر وجود دارد. همچنین باید سرشت محیط فراخ‌تر را که بستر عمل دولتها و دیگر بازیگران است روشن کنیم، دقیقاً از آن‌رو که دربارهٔ گستره و تحول آن ابهاماتی وجود دارد.

مناسبات فراملی با توجه به آثاری که پیش از این منتشر شده است تعریف نسبتاً سرراستی دارد. به گفتهٔ *نای وکیوهین*، *مناسبات فراملی* از "ارتباطات، ائتلافها و تعاملاتی تشکیل می‌یابد که برفراز مرزهای دولتها صورت می‌گیرد و تحت کنترل سازمانهای مرکزی سیاست خارجی حکومتها نیست".(۵) *بازیگران فراملی*[2] گروههای خصوصی یا حتی افرادی هستند که در عین نیاز به تسهیلات درون کشورها برای هدایت مناسبات بین‌المللی به حکومتها نیاز ندارند. این بازیگران یا مستقیما با دیگر بازیگران فراملی به تعامل می‌پردازند یا با دیگر حکومتها. با این دو تعریف، تماسهای فراحکومتی که در فصل چهارم مورد بحث قرار گرفت کنار گذاشته می‌شوند، ولی با این حال، بحث ما کل طیف فعالیتهای "جامعهٔ جهانی" را در بر می‌گیرد. در هر مرحله و هر زمان فقط بخش کوچکی از این فعالیتها برای سیاست خارجی موضوعیت دارد.

محیط فراملی[3] که بازیگران در آن به فعالیت می‌پردازند سرشتی بسیار دگرگون شونده دارد. این محیط در برگیرندهٔ عناصری از هر سه منطق موجود در نظام بین‌المللی یعنی اقتصاد، سیاست و اطلاعات است که در فصل هفتم آنها را مشخص کردیم. تمایز میان این سه منطق با تمایز میان نظام دولتها و بازیگران و تعاملات فراملی تداخل دارد، زیرا هر سه منطق یاد شده بازیگرانی رسمی و غیررسمی دارند. به همین سان، دولتها و بازیگران فراملی در محیطی فیزیکی فعالیت دارند که خودشان دربارهٔ هر سه منطق یاد شده ساخته‌اند. این گفته حتی در مورد حوزهٔ دانش و اطلاعات هم صادق است که در آن نمی‌توان شکاف اتم را از خاطر برد و از همین‌رو پدیدهٔ یاد شده جزء شرایط مادی است که باید مدنظر قرار گیرد.

---

1. the state system
2. transnational actors
3. transnational environment

این تحلیل لازم است، زیرا ثابت می‌کند نه تنها کنشگری در سطح بین‌المللی متضمن انواع گوناگون بازیگران است، بلکه بازیگران در محیطی چندلایه که به سادگی نمی‌توان تغییرش داد و در چارچوبهای زمانی که طولانی‌تر از دورهٔ فعالیت سیاستمداران معمولی است فعالیت دارند. این گفته به یک اندازه در مورد محیط فراملی و نظام دولتها صادق است.

محیط فراملی را می‌توان با *جهانی شدن*[1] که شیوهٔ مسلط شناخت جهان برای سیاستمداران و نیز شهروندان آگاه طی دههٔ ۱۹۹۰ بود یکی دانست. این برداشت مزیتهای خاص خود را دارد ولی در مورد سیاست خارجی نوعی وارونه زدن است. مزایای آن از این واقعیت مایه می‌گیرد که اصطلاح جهانی شدن فوراً قابل تشخیص است و با تجربهٔ روزمرهٔ کسانی ارتباط دارد که به دلیل افت اقتصادی در آن سوی جهان، شغل خود را از دست داده‌اند یا کسانی که از طریق گزارشهای زندهٔ تلویزیونی شاهد بحران کوزوو هستند و سپس ظرف چند روز می‌بینند که پناهندگان فراری از این درگیری در خیابان پهلویی اسکان داده شده‌اند. این نیز حقیقتی است که اصطلاح جهانی شدن اصطلاحی فراگیر و در واقع کل‌نگر است و سیاستمدارانی چون *تونی بلر* آن را به کار برده‌اند و به صورت مفهوم رایج نشریاتی چون *اکونومیست*[2] درآمده است که کارشان نقد و بررسی شکل‌گیری آرا و افکار است. رسانه‌ها و واحدهای درسی دانشگاهی به بازتولید این اندیشه و تبدیل آن به یک اندیشهٔ تحقق یافته در میان طبقات پویای بین‌المللی کمک می‌کنند. اندیشهٔ جهانی شدن به راستی اندیشهٔ زمانهٔ خود است به این معنی که شیوه‌ای برای درک جهان پس از جنگ سرد که دیگر دچار شکافهای تصنعی نیست در اختیار ما می‌گذارد و با هر شناختی که براساس نقاط ثابت مبتنی باشد به ستیزه‌ای پسانوگرایانه بر می‌خیزد. با توجه به شیوهٔ زیست امروزی ما، مفهوم جهانی شدن هم نوعی ساده‌انگاری ضروری است و هم ساختهٔ نظری مسلطی خاص نخبگان.

متون نوشته شده دربارهٔ جهانی شدن چنان حجیم هستند که هرگونه تعمیم و کلی‌گویی دربارهٔ آن خطرناک است. *دیوید هلد*[3] معتقد است مدافعان و مبلغان جهانی شدن یا جزء "جهان‌گرایان

1. globalization
2. Economist
3. David Held

دو آتشه[1]" هستند یا طرفدار مکتب "دگردیسی[2]". جهانْگرایان دو آتشه بر این باورند که بازار بالندهٔ جهانی بر بیشتر جنبه‌های زندگی ما روی کرهٔ خاک سایه افکنده است و تلاشهایی که برای پیگیری مسیرهای توسعهٔ جداگانه- چه رسد به مسیرهای ارتجاعی- صورت می‌گیرد بی‌نتیجه می‌سازد. طرفداران مکتب دگردیسی به شکل محتاطانه‌تر فقط معتقدند دوران فعلی دورهٔ دگرگونیهای سریع و پردامنهٔ برخاسته از فرآیندهای اجتماعی- اقتصادی جهانی است که رشته‌های پیوستگی جوامع سیاسی سنتی را- اگر نه نابود دست‌کم- تضعیف می‌کند.[(٦)]

پیامدهایی که این دو مکتب برای سیاست خارجی در بردارند به اندازهٔ کافی روشن است- هرچند در متونی که به جهانی شدن مربوط است به ندرت به آنها پرداخته است. بیشتر اقدامات سیاسی حکومتها که در بردارندهٔ تلاش برای مهار کردن و بهره‌برداری از جهانی شدن نباشد محکوم به شکست است و سیاست خارجی سنتی که به مفروض انگاشتن اولویت امور سیاسی گرایش دارد احتمالاً به زحمت مناسبت و موضوعیتی دارد. علت این امر آن است که هم جهان گرایان دو آتشه و هم طرفداران مکتب دگردیسی به دو قضیهٔ بنیادی باور دارند: نخست این‌که بازار جهانی واحد به سرعت در حال تکوین است؛ و دوم این‌که همان‌گونه که *مارشال مک لوهان*[3] در دههٔ ۱۹٦۰ می‌گفت دهکده‌ای جهانی[4] در حال شکل‌گیری است که در آن همه ما در زمینهٔ پیوستار کاملی از فعالیت بشری، اخبار، نگرانیها، شایعات و نتایج یکسانی تجربه می‌کنیم. جهانی شدن در معنای دوم در برگیرنده چیزی به مراتب فراتر از شاخصهایی اقتصادی است که غالباً با آنها ملازم شناخته می‌شود.[(۷)] ما اعضای یک جامعهٔ ساری و جاری هستیم که سرشت پویشهای سیاسی را که می‌تواند در دل خودش صورت گیرد محدود می‌سازد. در واقع، دولتها هر روز بیش از پیش ناچارند در برابر دیگر بازیگرانی عقب‌نشینی کنند که با واقعیات تازه سازگاری بیشتری دارند.

این دو قضیهٔ محوری چه ارزشی دارد و تا کجا باید آنها را مبنای شناخت خودمان از سیاست جهان قرار دهیم؟ مسلماً قضیه نخست قضیه محکمی است. این که بخواهیم تجربیات

1. hyperglobalists
2. alist school
3. Marshal Mclunan
4. global village

دست‌اندرکاران بازارهای مالی، تجاری و کار را که احساس می‌کنند محیط‌شان به سرعت دگرگون شده است و هرگاه خواهان *اقدامی* دربارهٔ مسائل مورد علاقه‌شان باشند باید هرچه بیشتر چشم به فراسوی حامیان سنتی (حکومتها، اتحادیه‌های کارگری) داشته باشند دست‌کم بگیریم، کاری نابخردانه خواهد بود. امروزه مقررات انضباطی بازار جهانی درون هر کشور تولید کننده‌ای احساس می‌شود، ولی با توجه به این‌که بسیاری از دولتها برای مدیریت اقتصادی، ابزارهای قدرتمندی در اختیار دارند و گرایشهای جهانی به هیچ وجه یکسان نیستند حتی در این زمینه هم به راحتی می‌توان به دام ساده‌انگاری افتاد. در واقع در هیچ یک از حوزه‌های حیات اقتصادی بازار زمین بازی، هموار نیست. افزون بر این‌ها، نظریهٔ جهانی شدن دربارهٔ این‌که اگر نه در کانونهای قدیمی پس در کجا باید انتظار کنشگری داشت، چندان اطلاعاتی- غیر از منطق تجارت و سودجویی- در اختیار ما نمی‌گذارد و از همین‌رو بر خوردی تقدیرگرایانه با مدیریت سیاسی جهانی شدن و پیامدهای آن دارد. مسلماً جهانی شدن حتی از طریق سیاست اقتصادی خارجی چندان ارتباطی با سیاست خارجی ندارد، زیرا فرض را بر آن می‌گذارد که دولت هرچه بیشتر تسلیم بخش خصوصی خواهد شد و به بی‌ثمر بودن تلاش برای مداخله چه در داخل و چه در بازارهای خارجی پی خواهد برد. [در این میان] مسئله حل اختلافات میان جوامع سرزمینی موجود کنار گذاشته می‌شود.[۸] به عنوان یک فرضیه، جهانی شدن به هرچه کوچکتر شدن حوزهٔ سیاستگذاری عمومی اشاره می‌کند و نمونهٔ کلاسیکی که ذکر می‌کند شکست پوند استرلینگ به دست بورس بازار در سپتامبر ۱۹۹۲ است. بهترین انتظاری که می‌توان داشت گسترش همکاری میان حکومتها تا حدودی از طریق نهادهایی چون صندوق بین‌المللی پول و گروه هشت، به ویژه از طریق گروه‌بندیهای منطقه‌ای قدرتمند است.

دومین قضیهٔ مورد اعتقاد جهان‌گرایان دو آتشه و طرفداران مکتب دگردیسی مانند ۳۵ سال قبل همچنان نوعی بینش کلی جالب توجه است که هیچ گونه شواهد خاصی برای توجیه آن به سطح یک حقیقت پذیرفته شده گرد نیامده است. بیشتر ناظران، اندیشهٔ شکل‌گیری یک جامعهٔ جهانی را ذاتاً کمتر از قضیهٔ اقتصادی متقاعد کننده می‌دانند و معتقدند حتی برای این‌که آن را نوعی چارچوب مرجع بدانیم باید چنان قید و شرطهایی بر آن بزنیم که تقریباً همهٔ معنا و اهمیت خود را از دست می‌دهد. این گفته به ویژه در زمینهٔ سیاست و این ادعا صحت دارد که همهٔ ما هر روز بیش از پیش رویدادهای واحدی تجربه می‌کنیم و در *پیامدهای آنها* شریکیم

هرچند ممکن است ما از رویدادهایی که در نقاطی چُون کوزوو و تیمور شرقی رخ می‌دهد آگاه‌تر باشیم (و آیا این "ما" شامل صدها میلیون نفری که هنوز هم دارای زندگی دهقانی در مناطق روستایی چین یا لهستان هستند می‌شود؟)، آگاهی با ویژگیهای سیاسی تعیین کننده‌ای چون اهمیت قائل شدن، اقدام کردن و تأثیرگذاشتن تفاوت بسیاری دارد. وانگهی، دولت تا حدودی برای میانداری بین ما و موج رویدادهای جهان وجود دارد و از آن انتظار داریم تا بسته به این‌که چه کاری دربارهٔ آنها انجام دهیم همچون یک صافی عمل کند. ما دولت را برای تعیین دستور کار و کمک به خودمان برای سر درآوردن از جهان پرستیزه می‌خواهیم. دولت باید ما را قادر کند تا ببینیم آیا با دیگر کسانی که در دیگر بخشهای جهان به سر می‌برند پیامدهای یکسانی- چه پیامدهای نامیمون چون گرفتار شدن در جنگ یا پیامدهای میمون چون شرکت در طرحهای مشترک فرخنده‌ای مانند اتحادیهٔ اروپا- را تجربه می‌کنیم یا نه. این گفته که "چاره‌ای جز درگیر شدن و مشارکت [در فلان و بهمان] نداریم" که غالباً از زبان کسانی شنیده می‌شود که تمایل دارند جهان را از پشت ذره‌بین جهانی شدن تفسیر کنند جز نوعی حیله و ترفند نیست. شاید فشارهای تازه‌ای بر حکومت آمریکا وارد شده باشد تا به روند ایرلند شمالی کمک کند یا همهٔ ما تحت فشارهای تازه‌ای قرار داشته باشیم که دربارهٔ قتل عامهای الجزایر از خود نگرانی نشان دهیم ولی این بدان معنا نیست که اقدام ما برای آن‌که "کاری کرده باشیم" ناگزیر است.(۹) از این گذشته، مشارکت و مداخلهٔ ما - از نوعی کاملاً - متفاوت با کسانی است که یا به شکل تحمیلی و ناخواسته در این ماجراها گرفتارند یا ارزشهای‌شان چنان تحت تأثیر قرار گرفتند که واکنش نشان دادنشان امری غریزی یا هویتی شده است. انتخابها، پیچیدگی و فرآیندهای سیاسی متفاوت، موانع گسترده‌ای هستند که نمی‌گذارند جهانی شدن، همچون نوعی سازوکار فرهنگی و اجتماعی به یک شکل بینجامد.

بر این اساس، نظریهٔ جهانی شدن که به ویژه در حوزهٔ سیاست بین‌الملل هم ما را گمراه می‌کند و هم ادعاهای گزافی دارد بهترین راه برای بحث دربارهٔ محیط فراملی نیست. طرفه این‌که دقیقاً در همین حوزهٔ سیاست بین‌المللی است که تحلیل‌گران جهانی شدن دارای چنان تخیل نیرومندی بوده‌اند که بتوانند ببینند پای چیزی بیش از همگرایی و یکپارچگی بازارها و شکل خاصی از جبرگرایی مادی در میان است. هرچه دامنه بحث، فراخ‌تر و تعمیمها و کل‌گوییها بزرگتر باشد موضوع کنشگری بیشتر به فراموشی سپرده می‌شود و با سیاست خارجی

همچون نوعی مجرای فرعی مختص کارشناسان برخورد می‌شود. حتی کسانی که به جهانی شدن باور ندارند و برای مخالفت با آن به خیابانها می‌ریزند دچار نوعی خشم سردرگمی هستند و نمی‌دانند که از چه کسی انتظار چه اقدامی را دارند. بی‌گمان آنها که کنشگری بین‌المللی نه تنها برایشان اهمیت دارد بلکه ارتباط معناداری نیز با سیاست خارجی دارد، باید شناخت‌شان از محیط فراملی شکل مشخص‌تری داشته باشد.

در ورای شعار جهانی شدن، واقعیت ظریف‌تر و جالب توجه‌تری وجود دارد. همزیستی دولتها و بازیگران فراملی پدید آورندهٔ نوعی تعامل پرپیچ و تاب از نیروهاست که سمت و سوی مشخصی دنبال نمی‌کند. مهم‌ترین ویژگیهای این تعامل، دگرگونی مستمر، درهم آمیختن بازیگران و فقدان ساختار است. هم دولتها و هم بازیگران فراملی باید عملاً در همهٔ زمینه‌ها با این ویژگیها کنار آیند. پیشگویی پیامبران کل‌نگر تا این اندازه درست بوده است.

دگرگونی مستمر جزء شرایط بشری است، ولی یکی از موضوعات کلیدی در زمینهٔ شناخت خودمان این است که باید بتوانیم میان تغییرات سطحی و دگرگونیهایی فرق بگذاریم که ما را با شرایط زندگی کاملاً تازه‌ای روبه‌رو می‌کنند. در روابط بین‌الملل سر برآوردن نظام دولتها طی ۴۰۰ سال با مهار و مدیریت تغییر همراه بوده است و به مناسباتی که در غیر این صورت مجموعه‌ای هرج و مرج‌زده از روابط بود نوعی ساختار بخشیده است.[۱۰] از همین‌رو جامعهٔ دولتها هم مترقی و هم محافظه‌کار بوده است؛ بدین معنی که هم امکانهایی برای بهبود اوضاع فراهم ساخته و هم غالباً در برابر تقاضاهایی برای ایجاد تغییرات که بیش از حد تندروانه یا موجب گسیختگی امور به نظر می‌رسیده اعمال نظم خاص را مشروع ساخته است. جامعه جهانی دگرگون می‌شود آن هم نه صرفاً با جنگ بلکه همان‌گونه که دیدیم از طریق افزایش چشمگیر شمار دولتها از زمان پایان یافتن عصر استعمار و نیز با پایان یافتن جنگ سرد که به شکلی شگفت‌آور با مسالمت همراه بود. با این حال، با توجه به این‌که بیشتر دولتها نفع مشخص و مسلمی در جلوگیری از فروپاشی کامل نظام دارند، اساساً جامعهٔ جهانی به آرامی پیش می‌رود و با امکانهای تازه روبه‌رو می‌شود.[۱۱]

برعکس، محیط فراملی چون نه ساختاری دارد و نه نهادی خاص خود، پیوسته سیال است. این محیط کاملاً آفریدهٔ بازیگران خود است؛ باید کنث *والتس* دیگری بیاید تا ویژگیهای ساختاری آن را مشخص کند. این بدان معنی است که در یک سطح بروندادهای محیط فراملی چیزی جز تغییرات نیست، ولی در عین حال غربال کردن امور گذرای آن از امور ساختاری و نیز جدا کردن

جنبه‌های عمدی و حساب شده از وجوه اتفاقی و تصادفی آن دشوار است. حتی افرادی که ادارهٔ بازیگران فراملی را در دست دارند، نمی‌دانند آن‌چه انجام می‌دهند، تفاوتی ایجاد می‌کند یا نه- چه رسد به این‌که بدانند اثر بلندمدت آن چیست. بازیگران دولتی هم در همین وضع قرار دارند. همچنین هر دو دسته از بازیگران باید با محیطی دست و پنجه نرم می‌کنند که بازیگران گوناگونی در آن حضور دارند.[۱۲] بازیگران فراملی به دشواری می‌توانند وجود دولتها را نادیده بگیرند؛ در واقع، مبنای منطقی موجودیت آنها غالباً دگرگون ساختن سیاستهای دولتهاست و در برخی موارد مانند عرصهٔ محیط زیست اگر نتوانند در تصمیم‌گیریهای دولت تأثیر بگذارند یا احزاب سبز را در انتخابات به پیروزی رسانند با ناکامیهای بزرگی روبه‌رو می‌شوند. حکومتها هم به سهم خود اگر فرض را بر این بگذارند که سیاست بین‌الملل چیزی جز مذاکره با دیگر دولتها نیست به دست رویدادها تنبیه می‌شوند. امروزه در همهٔ زمینه‌های سیاستگذاری، حکومتها ناچارند ترکیب حاصل از *انواع* گوناگونی از بازیگران را محاسبه کنند که باید با آنها سروکله بزنند و باید ببینند برای تأثیرگذاری در نیروهای گوناگون موجود در جوامع مدنی و بنگاههای خصوصی و نیز نهادهای بین حکومتی چه نوع ائتلاف هفت رنگی باید تشکیل دهند. به گفتهٔ *هاکینگ*[1] و *اسمیت*[2] بخش اعظم سیاستها باید "از طریق انواع مجاری دو جانبه، چند جانبه و چندین جانبه" پیش رود.[۱۳]

محیط فراملی، حاصل تغییر کمّی است که شاید اکنون به تغییری کیفی تبدیل شده باشد. به دیگر سخن، بازیگران غیردولتی و نیروهای سیاسی فراملی همواره وجود داشته‌اند. در حال حاضر فقط شمار و میزان سازمان یافتگی بازیگران فراملی آنها را در موقعیتی برابرتر با دولتها (که البته هنوز اساساً موقعیتی برابر نیست) قرار داده است. در حالی که هرکس که یک کلیسا، گروه فشار یا شرکت را اداره می‌کند در زمینهٔ بسیاری از موضوعات مورد علاقهٔ خود، حکومتها را طرف گفت‌وگوی خویش می‌شناسد، ولی عکس این گفته - بسیار آرام‌تر - در پایتختهای ملی پذیرفته شده است. هرچند هنوز هم سیاستمداران و مقامهای عمومی در تعاملات بین‌المللی ابتدا به همکاران خود نظر دارند، رشد همایش‌هایی چون کنفرانس *داووس* به معنی اعتراف به در تغییر بودن محیط آنهاست.[۱٤] تمایل فزون‌تر مردمان به انتقاد از مراجع قدرت به این معنی است که حکومتها دیگر نمی‌توانند افکار عمومی سازمان یافته - و حتی افکاری که

1. Hocking
2. Smith

گذار هستند - را نادیده بگیرند. اهمیت آشکار دیدارهای پاپ از رژیمهای گوناگون حتی در کشورهایی که کاتولیکها در آنها در اقلیت قرار دارند نشانهٔ دیگری از سرشت آمیخته و ترکیبی دیپلماسی دوران نو است. اما همین واقعیت بدان معنی است که تصمیم‌گیران در مورد سرشت نظامی که بستر عمل‌شان را تشکیل می‌دهد سردرگم هستند و کیفیت ظاهراً همیشه در تغییر آن، نگرانشان می‌کند. این روشن می‌کند که اندیشه‌هایی چون جهانی شدن که تکلیف همه چیز را یکباره مشخص می‌کنند چرا با همهٔ کاستیهای عملی خویش با استقبال روبه‌رو می‌شوند.

گونه‌شناسی بازیگران

پیوستار بازیگران فراملی به شکل شگفت‌آوری گسترده است. امروزه همه نوع واحدهای متفاوت با اندازه‌های گوناگون مشغول "کنش" در روابط بین‌الملل هستند و محیط دولتها را پیچیده می‌سازند. گام نخست برای سردرآوردن از این تنوع و فعالیتهایی که پیگیری می‌شود بنا کردن یک گونه‌شناسی از بازیگران فراملی است.

سرراست‌ترین شیوه برای این‌کار، دسته‌بندی بازیگران براساس نوع سازمان یافتگی است. بر این اساس می‌توان کلیساها، شرکتهای چندملیتی، اتحادیه‌های کارگری، احزاب سیاسی و گروههای تروریست را از یکدیگر متمایز ساخت. این شیوه از آن جهت که ما را با وسعت دسته‌بندی آشنا می‌سازد- درست همان‌گونه که خود دولتها هم تفاوتهای بسیاری با هم دارند- شیوه‌ای سودمند است.[۱۵] اما دربارهٔ نقشها یا اهمیت این بازیگران نمی‌تواند ما را راهنمایی کند. رویکرد دیگر، مرتبه‌بندی سادهٔ بازیگران فراملی از نظر بزرگی یا قدرت است تا بدین ترتیب به چیزی معادل سلسله مراتب دولتها دست یابیم و در واقع تا حدودی رقبای اصلی دولتها را بشناسیم. اما این روش هم خیلی زود ناکام می‌ماند، زیرا به ندرت پیش می‌آید که واحدهای مشابه با هم قابل مقایسه باشند. برای نمونه، چگونه می‌توان کلیسای کاتولیک را با شرکت خودروسازی یا سازمان بین‌الملل از نظر بزرگی مقایسه کرد، مقایسهٔ قدرت آنها که جای خود را دارد؟ صرف مطرح شدن این پرسش بی‌ثمر بودن این روش را محرز می‌سازد.

مبنای سودمندتری که برای دسته‌بندی وجود دارد تمییز گذاشتن میان سه نوع بازیگران فراملی *سرزمینی*، *ایدئولوژیک- فرهنگی*، و *اقتصادی* است. بازیگران فراملی سرزمینی مانند دولتها دارای مبنایی سرزمینی هستند یا جویای کسب آنند؛ بازیگران فراملی ایدئولوژیک- فرهنگی می‌کوشند

اندیشه‌ها یا شیوه‌های فکری را در آن سوی مرزهای ملی ترویج کنند؛ بازیگران فراملی اقتصادی نیز تلاش اصلی‌شان تولید ثروت است. این تقسیم‌بندی سه شاخه این مزیت را دارد که عملاً هر بازیگر فراملی درون یکی از این سه دسته جای می‌گیرد، گروه قدرتمند و نسبتاً خاص شرکتهای چندملیتی در دسته‌ای مجزا قرار می‌گیرد و بازیگرانی که ستیزه‌ای اساسی با دولت و نظام دولتها ندارند بلکه فقط می‌خواهند در صحنه حضور داشته باشند با بازیگرانی که دولتها را معضلی برای خود می‌دانند یا آنها را فاقد موضوعیت می‌شناسند اشتباه نمی‌شوند.

بیایید این سه دسته را بیشتر بشکافیم. گروه بازیگران فراملی سرزمینی[1] در برگیرندهٔ معروف‌ترین و شاید مهیب‌ترین دشمنان دولتهای منفرد- اگر نگوییم دولت به معنای عام- است. سازمان آزادی‌بخش فلسطین (ساف)، کنگرهٔ ملی آفریقا، و حزب کارگران کردستان صرفاً شناخته شده‌ترین نمونه‌ها از بسیاری سازمانهای سیاسی- نظامی متشکلی هستند که در دنبال کردن اهداف آشکاری که دارند عملاً پیگیر سیاستهای خارجی خاص خود هستند.[۱۶] این سازمانها غالباً بیشترین توجه دولتها حتی قدرتمندترین دولتها را به خود جلب می‌کنند. در نتیجه گاه به آنها برچسب گروه تروریست زده می‌شود ولی این کار دردی را دوا نمی‌کند. شمار بسیار اندکی از اقدامات تروریستی زادهٔ دلبستگی هرج و مرج‌طلبانه به ارزش ارعاب است. بیشتر این اقدامات هر اندازه هم که بیرحمانه و توجیه‌ناپذیر باشند برای جامهٔ عمل پوشاندن به یک آرمان سیاسی انجام می‌شوند. وانگهی، گاه این اقدامات نتیجه می‌بخشند؛ البته این مسئله که آیا هدف هرگز می‌تواند توسل به چنین وسیله‌ای را توجیه کند یا نه مسئله دیگری است که فلسفهٔ سیاسی باید به آن پاسخ گوید. طرفه این‌که بازیگران موجود در این دسته اغلب رفتار افراطی و ناموجهی در پیش گیرند، زیرا طبق تعریف، آنها خواهان پیوستن به جمع دولتها هستند نه از بین بردن این جمع.

همان‌گونه که در مورد کنگرهٔ ملی آفریقا شاهد بودیم کامیابی هر بازیگر فراملی سرزمینی در تلاشهایش به معنی حذف آن از این گروه خواهد بود. آنها که نمی‌توانند جای رژیمی را بگیرند یا دولت تازه‌ای تشکیل دهند پیگیری نامحدود مبارزهٔ بین‌المللی برایشان دشوار می‌شود. کردها ناچار از روبه‌رو شدن با این واقعیت هستند که بعید است بتوانند دولتی از خود داشته باشند درست همان‌طور که سالیان سال یهودیان و ارمنیان ناچار از پذیرش بی‌فایدگی مبارزات خویش

1. territorial

برای تشکیل یک دولت مستقل بودند. گاه این گونه از بازیگران به دلایل صرفاً عملی و مصلحت‌اندیشانه در مبارزه با دولتها ائتلافهایی تشکیل می‌دهند. چنین ائتلافی در دهۀ ۱۹۸۰ در زمینۀ فعالیتهای مسلحانۀ ارتش جمهوری‌خواه ایرلند و تماسهای آن با گروههای تندرو عرب می‌توان مشاهده کرد. همچنین ممکن است این گروهها در اتحاد با دولتهای همدل یا با گروههای مشخصی درون دیگر دولتها تخصص داشته باشند؛ مانند اتحاد ارتش جمهوری‌خواه ایرلند با لیبی یا اتحاد *شین فین* شاخۀ سیاسی ارتش یاد شده با برخی گروههای داخل ایالات متحده.

نوع دیگر بازیگران سرزمینی را باید در واحدهای فراملی سراغ گرفت. شهرها، مناطق و ایالتهای جزء دولتهای فدرال، همگی دارای نوعی سیاست خارجی "محلی" یا "شهری" هستند.(۱۷) آنها دلایل مختلفی برای پیگیری سیاست خارجی خود دارند، هرچند همگی از انحصار حکومت مرکزی بر سیاست خارجی ناخرسندند (سیاست دفاعی معمولاً دست نیافتنی‌تر است). شهرداران شهرهایی چون پاریس، مسکو و نیویورک ذاتاً چهره‌های بین‌المللی شناخته شده‌ای هستند که از این شناخته‌شدگی برای دستیابی به مزایای سیاسی داخلی استفاده می‌کنند و برعکس، از پایگاه مردمی قدرتمند خود برای مداخلۀ مستقیم در امور بین‌المللی بهره می‌جویند؛ مانند دیدار دیکینز[1] شهردار نیویورک از آفریقای جنوبی یا هواداری *کن لیوینگستون*،[2] شهردار لندن، از عضویت انگلیس در نظام واحد پولی اروپا. ایالتهای جزء آلمان براساس قانون اساسی در سیاست خارجی صاحب نقش‌اند و ایالتهای منفرد کانادا و ایالات متحده به ویژه کبک، فلوریدا و کالیفرنیا در قبال موضوعاتی بین‌المللی که باعلایق‌شان نزدیک بوده است- به ترتیب جوامع فرانسه زبان، کوبا و مهاجرت از مکزیک- به سرعت موضع‌گیری کرده‌اند.(۱۸) معمولاً مناطق در تبلیغات تجاری به نفع خویش و دیگر جنبه‌های اقتصادی فعالیت خاصی دارند، ولی شهرها و شهرکها مشارکت چشمگیری در فعالیتهای صلح‌سازی داشته‌اند. طبیعتاً این فعالیتها در کوتاه‌مدت هیچ تأثیری ندارد ولی ممکن است در گذر زمان تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر جامعۀ مدنی گذارد.(۱۹) این‌گونه فعالیتها ممکن است تحت نفوذ حکومتها درآیند یا حکومتها آنها را به دست گیرند، ولی دوام بقای آنها به نفع مشترک راستینی بستگی دارد که در محل باید

1. Dikins
2. Ken Livingstone

موجود باشد؛ مانند پیوندهایی که پس از جنگ میان *شفیلد* در انگلستان و *دنتس* در اتحاد شوروی با عنوان دو شهر تولید کنندهٔ فولاد به وجود آمد. شاید اصطلاح سیاست خارجی شهری برای این‌گونه فعالیتها مبالغه‌آمیز باشد، ولی از آن‌جا که به راستی در سرزمین و نیز نهادهای سیاسی مشروع ریشه دارند، فعالیتهای شهری و مناطق می‌تواند نشان‌دهنده بروندادهای بسیار ملموس باشند که منابعی نیز پشتیبان آنهاست. از همین‌رو، این‌گونه فعالیتها هم می‌توانند دست و پاگیر حکومتها شوند و هم شبکه‌های بین‌المللی جدید و مستقلی پدید آورند.

دومین گروهی که می‌توان بازیگران فراملی را در آن دسته‌بندی کرد گروه بازیگران *ایدئولوژیک- فرهنگی*[1] است. این دسته خود در برگیرندهٔ انواع متفاوتی از بازیگران است، ولی همهٔ آنها این ویژگی را دارند که پای‌بند گسترش اندیشه‌ها هستند و نسبتاً علاقه‌ای به سرزمین و بنیانهای سنتی قدرت ندارند. از همین‌رو در آن واحد هم با دولتها در محیط فراملی رقابت دارند و هم بر اعمال نفوذ بر دولتها تکیه دارند، زیرا به تنهایی از ابزارهای دستیابی به اهداف مورد نظر خویش بی‌بهره‌اند. یک گروه فرعی آشکار در این طبقه، سازمانهای تک آرمانی هستند که یک هدف خاص را در سطح بین‌المللی دنبال می‌کنند و پس از فراهم آوردن آن، دیگر برجستگی خود را از دست می‌دهند. جنبش خلع سلاح هسته‌ای اروپا[2] در دههٔ ۱۹۸۰ یکی از نمونه‌های قابل توجه چنین سازمانهایی بوده است که از دل جنبش انگلیسی مبارزه برای خلع سلاح[3] سر برآورد و به نفع برگزاری مذاکره دربارهٔ سلاحهای هسته‌ای میدانی، فشار قابل ملاحظه‌ای وارد کرد. نمونهٔ شایان ذکر دیگر جنبش ضد جدایی نژاد[4] است که به مدت سه دهه به مؤثرترین شکلی مخالفان رژیم سفیدپوست آفریقای جنوبی را بسیج کرد. نمونهٔ دیگر صندوق جهانی حیات وحش[5] است که اهمیت سیاسی کمتری دارد، ولی با داشتن پنج میلیون نفر عضو و دفاتری در چهل کشور عامل قابل ملاحظه‌ای است که می‌کوشد کشورهایی که از انواع حیوانات در حال انقراض خود حمایت نمی‌کنند در موضع شرمندگی قرار دهد (و به آنها کمک کند).

---

1. ideoligical/ cultural
2. European Nuclear Disarmament
3. Campaign for Nuclear Disarmament (CND)
4. Anti Apartheid Movement
5. World Wildlife Fund

بازیگران ایدئولوژیک با دوام‌تر آنهایی هستند که دیگران را به کیش خود فرا می‌خوانند، همانها که به رغم یا در واقع به دلیل مقاومتهایی که در بسیاری از دولتها در برابر پیام آنها نشان داده می‌شود از زندگی مطلوب برداشت خاصی ترویج و تبلیغ می‌کنند. کلیساها و فرقه‌های مذهبی، بین‌الملل‌های سوسیالیستی و کمونیستی، و نمونه‌های امروزی‌تر آنها که به صورت شبکه‌های بین‌المللی احزاب لیبرال و دموکرات مسیحی جلوه‌گری می‌کنند، گروههای آرمان‌گرا با انواع اعتقادات، از جمله انجمن ملل متحد[1] به همراه عضو بین‌الملل و صلح سبز که فراتر از نقش یک گروه فشار، مبلغ روش زندگی کاملی هستند همگی در این دسته جای می‌گیرند. این بازیگران به ایجاد نوعی گفتمان جهانی مشترک سیاسی کمک می‌کنند، البته گفتمان تفاوت بسیاری با اتفاق نظر دارد. شاید گروههای دارای تمایلات سیاسی بخواهند بر حکومتها غلبه یابند، ولی هدف اساسی آنها این است که واحدهای نظام بین‌الملل پیرامون ارزشهایی که آنها مرجح می‌شناسند گرد آیند.

کلیساها و به ویژه کلیسای کاتولیک رومی[2] صرفاً قدیمی‌ترین بازیگران فراملی نیستند بلکه آنها قدیمی‌تر از دولتها و در واقع دیرین‌تر از اندیشهٔ دولت هستند. آنها همان‌گونه که اصول کلیسای انگلستان یا فرانسه نشان می‌دهد، ناچار بوده‌اند با قدرت دولت‌ها کنار بیایند ولی شبکه‌های فراملی گستردهٔ خود را حفظ کرده‌اند و همچنان مدعی جلب وفاداری نهایی مؤمنان هستند. حتی این صرفاً به مسئله و باور شخصی محدود نمی‌شود. مقام *پاپ* هنوز هم توانایی آن را دارد که بر الگوهای کنترل موالید میلیونها تن در کشورهای فقیری چون مکزیک و فیلیپین تأثیر بگذارد، چنانکه در دوران حاکمیت کمونیسم بر لهستان و در السالوادور نقش یک گروه سیاسی مخالف را بازی کرده است. هیچ کلیسای مسیحی دیگری چنین قدرتی نداشته است، ولی اهمیتی که اسقف اعظم *دزموند توتو*[3] برای سیاه‌پوستان آفریقای جنوبی و در مبارزهٔ بین‌المللی برای وضع مجازاتهایی برضد رژیم نژادپرست آن کشور داشته است، میراث گروههای تبشیری پروتستان را در آفریقا به یاد ما می‌آورد - با آفریقایی که در آن نوعی "الهیات سیاه‌پوستان"[4] رشد یافته است - که مرزهای ساختگی دولتها را در می‌نوردد و در آن

1. United Nations Association
2. Romman Catholic Church
3. Archbishop Desmond Tutu
4. black theology

مذهب پروتستان انجیلی دارای قدرت است. از سوی دیگر، مسیحیت همیشه هم در چنین موقعیتهایی نیرویی براندازنده نیست. بزرگترین کلیسا در جنوب آفریقا کلیسای مسیحیان صهیونیست موریا است[1] که با این‌که کلیسایی کاملاً سیاه‌پوست است، ولی ارزشمندی پذیرش نظم و قانون را حتی در رژیم جدایی نژادی موعظه می‌کرد.(۲۰)

تصمیم‌گیران دولتی غیرمذهبی به ویژه در غرب کیفیت فراملی مذهب را دست‌کم گرفته‌اند.(۲۱) هرجا الگوی تاریخی جوامع ایمانی با مرزهای دولت تطابق نداشته باشد (که در واقع به ندرت چنین سازواره‌ای وجود دارد) همان‌گونه که در نیجریه، بوسنی و بخشهایی از جنوب شرقی آسیا شاهد بوده‌ایم، استعداد بروز برخوردهای جدی وجود دارد. این وضع بیش از آن‌که زادهٔ جنگ‌افزارهای بنیادگرایانه باشد (هرچند در برخی مذاهب جهان، می‌توان چنین گرایشی را سراغ گرفت) نتیجهٔ ابراز هویت سیاسی از طریق مذهب است که تقریباً همیشه برد و ساختاری فراملی دارد و به مرزهای دولت محدود نمی‌شود.

بازیگر فراملی بودن بیش از دولت بودن به یک شکلی یا همگونی بازیگران اشاره نمی‌کند. یهودیان در سراسر جهان از پیامدهای این برداشت در مورد خودشان که مردمی بدون وفاداری به دولتی هستند که در خاک آن زندگی می‌کنند لطمه دیده‌اند. نقطهٔ اوج این بهبود آزادی آن است که احتمالاً تنها چیزی که یهودیان را در همه جا با هم متحد می‌سازد عزم آنان برای جلوگیری از نابودی *دولت* اسراییل است. با این حال، برخی از یهودیان بنیادگرا چونان بازیگر فراملی کوشیده‌اند اسراییل را به زور به مسیر دینی مطلوب خودشان برانند و سیاست خارجی ایالات متحده را در برابر "سرزمین اسراییل[2]" متعهد سازند. آنان در این تلاش شکاف‌هایی برملا ساخته‌اند که در جهان یهودیت مانند هر مذهب دیگری وجود دارد.

اسلام را نیز غیرمسلمانان به سهولت به چشم موجودیتی واحد می‌بینند تقریباً مانند واتیکانی که یک ارتش چریکی نیز در اختیار دارد، اما در عمل، جهان اسلام نیز به اندازهٔ جهان مسیحیت رنگارنگ است و می‌توان پیوستار گسترده‌ای از موضع‌گیریهای متفاوت در قبال سیاست و امور بین‌الملل را در آن سراغ گرفت.(۲۲) از این گذشته، نهادهای جهان اسلام مانند سازمان کنفرانس اسلامی که در ۱۹۷۲ تشکیل شد قطعاً نهادهایی بین حکومتی هستند و زیر نفوذ حامی نیرومند

1. Zionist Christian Church of Moria

2. eretz Israel

خود یعنی عربستان سعودی قرار دارند. اما این واقعیت که در الهیات اسلامی نهاد دین، دولت و جامعهٔ مدنی از هم جدا شناخته نمی‌شوند؛ بدین معنی است که این دین استعداد بیشتری برای فعال شدن در عرصه سیاسی دارد و مدتها پیش از سربرآوردن القاعده، فعالیتهای سازمانهایی چون اخوان المسلمین و حماس حکومتها را به ویژه در مصر (باترور انورسادات) و در جریان جنگ داخلی [کنونی] الجزایر به لرزه درآورده است. این فعال شدن اسلام در بردارندهٔ عنصری فراملی است، هرچند نه به آن اندازه که معمولاً انگاشته می‌شود. در واقع، اهمیت بسیار دارد که میان اسلام چونان یک عامل مهم (و بسیار گوناگون) در تعامل بین سیاستهای داخلی و خارجی، و اسلام، همچون عاملی فراملی فرق بگذاریم که تا حد بالایی در سیمای گروههای مشخص قدرت‌نمایی می‌کند. در واقع، به همان میزان هم که حرکتی از هر نوع برای ایجاد یک "جامعهٔ جهانی" اسلامی وجود دارد، این حرکت زادهٔ سیاستهای خارجی دولتهای خاص یعنی ایران و افغانستان تحت حکومت طالبان است که به ترتیب نمایندهٔ روایت شیعی و روایت (بسیار خاص) سنی از اسلام هستند.

گروههای سیاسی که دیگران را به کیش خود می‌خوانند چه در سطح فراملی و چه در سطح ملی می‌آیند و می‌روند. همان‌گونه که در حال حاضر در مورد احزاب چپ میانهٔ اروپا مشاهده می‌شود. احزاب سیاسی وقتی بر سر کارند همیشه پیوندهای نیرومندتری با هم برقرار می‌کنند، ولی وقتی بر سر کار نباشند معمولاً همبستگی فراملی آنها شکننده است که نمونهٔ مشهود آن گرایش ملی احزاب سوسیالیست جهان پس از درگرفتن آتش جنگ جهانی اول بود. کارگران جهان حتی وقتی از قید زنجیرهای خود آزاد شدند توانستند با یکدیگر متحد شوند. در دورانهای اخیر این نوع فعالیتها کمتر بلند پروازانه و البته تأثیرگذارتر بوده است. به ویژه احزاب سیاسی آلمان در هر دو سر پیوستار سیاسی همه نوع پیوند با همتایان خود در خارج برقرار کرده‌اند.[۲۳] گروههای سیاسی پارلمان اروپا نیز حرکتی آرام ولی مستمر را به سوی تبدیل شدن به احزابی فراملی آغاز کرده‌اند.[۲۴]

ممکن است فعالیتهای احزاب، فراملی باشد ولی در عین حال شبه دولتی است. این گفته در مورد سازمانهایی چون عضو بین‌الملل و صلح سبز صدق نمی‌کند که در آغاز کار اهدافی محدود و کارکردی داشتند و تقریباً ناخواسته عملاً به احزابی بین‌المللی تبدیل شده‌اند که برنامه‌ای به مراتب فراتر از آرمان واحد اولیه‌شان دارند و قادرند بر دستور کارهای سیاسی

اعمال نفوذ کنند و در سیاستگذاری انواع بسیار متفاوتی از دولتها تأثیر بگذارند. آکسفام یا کمیتهٔ رهایی از قحطی آکسفورد گروه فشار دیگری است که به صورت یک سازمان عام در آمده و قادر است مالیاتهای داوطلبانه را از سراسر جهان گردآورد و کارشناسان فنی و فعالان سیاسی را در پی‌گیری اهداف توسعه به هم مرتبط سازد. مسلماً تغییراتی که در سالهای اخیر در سیاستهای غرب در هر دو حوزهٔ توسعه و حقوق بشر پدید آمده است تا حد بالایی وامدار مبارزات پیگیر و توانایی این سازمانهای بزرگ برای بهره‌برداری فراملی از منابع است. آنها درگذر زمان مقلدان بسیاری پیدا کرده‌اند، ولی همچنان در طبقه‌ای مجزا از گروههای فشار تخصصی قرار می‌گیرند که پیشتر درباره‌شان بحث کردیم.

بازیگران فراملی که بیشتر به قطب فرهنگی پیوستار نزدیکند تا قطب ایدئولوژیک آن، سازمانهای دست‌اندرکار دانش و اطلاعات هستند که مستقل از نیازهای دولتی که در خاکش حضور دارند به گسترش اطلاعات و اندیشه‌ها علاقه‌مندند. این گروه شامل رسانه‌ها (البته امپراتوریهای رسانه‌ای *روپرت مرداک* و دیگران بیشتر به گروه تجاری تعلق دارند)، دانشمندان و معلمان و مربیان هستند. در اصل، اینان شبکه‌هایی کارکردی از متخصصان- یعنی کسانی که تلاش اصلی‌شان شناخت جهان است- هستند که به "جوامع معرفتی[1]" معروف شده‌اند[(25)]. این "پیوستار اطلاعاتی" نظام بین‌المللی توانایی ایجاد تغییرات ساختاری دارد که گواه آن تأثیر مهمی است که فناوری اطلاعات طی بیست سال گذشته صرفاً در نتیجهٔ فعالیتهای حرفه‌ای به جا گذاشته است. بدین ترتیب دولتها در می‌یابند که هرچند قادرند در برخی حوزه‌های توسعهٔ دانش و اطلاعات- که جنگ‌افزارهای هسته‌ای و فضای خارجی از جو نمونهٔ اعلای آنهاست- مداخله و حتی اعمال کنترل کنند، چاره‌ای ندارند جز این که با بخش اعظم محیط علمی که به سرعت در حال دگرگونی است خود را سازگار کنند. این گفته دربارهٔ اخبار هم صادق است. همین که ماجرایی آشکار می‌شود با توجه به سرعت ارتباطات و شیوهٔ تغذیهٔ رسانه‌های جهان از یکدیگر در روزگار ما، دیگر نمی‌توان آن را محدود کرد. به ویژه خبرگزاریهای بین‌المللی نقشی کلیدی در تعیین اولویتهای خبری و شکل دادن به بحثها دارند. "تأثیر سی ان ان[2]" (به معنی آن‌که حکومتها چون امروزه اقدامات‌شان فوراً و در سطح جهانی در پیش چشم مردم قرار

---

1. epistemic communities

2. CNN effect

می‌گیرد باید مراقب افکار عمومی داخلی و خارجی باشند) مبالغهٔ آشکاری است، ولی این نیز حقیقتی است که دیگر هیچ رژیمی نمی‌تواند صرفاً با تعطیل کردن مطبوعات و تلویزیون داخلی خود جلوی مخالفتها یا گرفتاریها را بگیرد. امروزه با چیزی روبه‌رو هستیم که در چارچوب اتحادیهٔ اروپا اشتراک‌نظر[1] خوانده می‌شود و خیلی زود در مناسبات میان حکومتها جای خود را باز می‌کند و از طریق سیاست پیوند (ر.ک. ادامهٔ بحث) می‌تواند تقویت موضع مخالفان داخلی را موجب شود.(۲۶)

گهگاه جوامع معرفتی قادرند با بسیج کردن خودشان به منظور تغییر دادن خط‌مشی عمومی به طور موقت به بازیگران بین‌المللی تبدیل شوند. مبارزات رسانه‌های بین‌المللی در مورد موضوعات نسبتاً "ملایمی" چون رهایی از قحطی چیز ناشناخته‌ای نیست، ولی معمولاً این رسانه‌ها در زمینهٔ هر مسئله‌ای که بیش از اینها مناقشه برانگیز باشد با اختلاف‌نظر در هیئت سردبیری‌شان از اقدام باز می‌مانند. تجهیز اقدامات بشر دوستانه را به احتمال زیاد ائتلافهای موردی از متخصصانی انجام می‌دهند که ترجیحاً شهرت گسترده‌ای دارند و از دل دانشگاهها به فعالیت می‌پردازند. به عنوان نمونه پزشکان بدون مرز[2] سازمانی است متشکل از پزشکانی که علاقه‌مند به تسکین آلام مردم جهان هستند. این سازمان را *برنارد کوچکنر*[3] فرانسوی فعال در زمینهٔ اقدامات بشردوستانه در سال ۱۹۷۱ پایه‌گذاری کرد و خود وی نهایتاً به دلیل موفقیتهایش به وزارت رسید. نمونهٔ کمتر ساختار یافته‌ای که به همان اندازه تأثیرگذار بوده است گروههای متشکل از دانشمندان طرفدار محیط زیست است که با زیر فشار گذاشتن حکومتها و البته پیشنهاد راه‌حلهای سازنده، آنها را وادار کرده‌اند معضلاتی چون سوراخ لایهٔ اوزون در قطب زمین را بپذیرند. آنها دست در دست گروههای فشار به فعالیت پرداخته و دستور کار همایشهای بین‌المللی- اگر نگوییم نتیجهٔ این همایشها- را معین کرده‌اند.(۲۷)

از این‌هم با نفوذتر، تأثیری است که دانشمندان بلند پایهٔ ایالات متحده و اتحاد شوروی در مذاکرات ابرقدرتها در زمینهٔ کنترل تسلیحات از خود به جا گذاشتند. هراس از جنگ هسته‌ای به آغاز کنفرانسهای پوگواش[4] در ۱۹۵۷ منجر شد و به رغم مشکلات امنیتی، چهره‌هایی از هر دو طرف توانستند طی جنگ سرد تماس خود را با هم حفظ کنند- که دلیل آن تا حدودی به

1. communaute de vues
2. Medecins sans frontieres
3. Bernard Kouchner
4. pugwash

این باز می‌گشت که آنها نقش مجاری فرعی مفید و بالقوه‌ای برای ارتباط میان واشنگتن و مسکو باز نمی‌کردند. با توجه به سرشت موضوع کنترل تسلیحات هسته‌ای هرگز نمی‌توان حقیقت ماجرا را دانست، ولی *میتو ایوانجلیستا*[1] به شکلی کاملاً متقاعد کننده گفته است که این شبکه‌های فراملی نقش تعیین کننده‌ای در امکان‌پذیر ساختن برخی پیشرفتهایی داشته‌اند که در دههٔ ۱۹۸۰ در زمینهٔ کنترل تسلیحات هسته‌ای به دست آمد. اتحاد شوروی این فرضیه را تأیید کرده است که وضعیتی که بازیگران فراملی در ابتدا به دشواری می‌توانند در آن رخنه کنند، همین که به آنها اجازه داده شود ممکن است خیلی سریع تحت تأثیر آنها دگرگون شود. در یک نظام اقتدارگرا اگر رهبران بلند پایه تحت تأثیر قرار گیرند می‌تواند در پله‌های پایین‌تر سلسله مراتب واکنشهای نسبتاً سریع از خود نشان دهد.[۲۸]

نمونهٔ آخرین ولی مهم یک جامعهٔ معرفتی با قدرت تأثیرگذاری در سیاستهای جامعهٔ اقتصاددانان حرفه‌ای است. با تردید کردن اقتصاددانان به ویژه در ایالات متحده دربارهٔ مزایای سیاستهای اقتصادی کینزی و تقاضانگر، آنان به تحلیل وجه عرضه روی آوردند و با توصیهٔ برقراری انضباط پولی، خصوصی‌سازی و تجارت آزاد به منطق لیبرالیسم تأسی جستند. این اندیشه‌ها را حکومتهایی برگرفتند که ده سال پیشتر آنها را دشمن خونی خود می‌شناختند. طبیعتاً حرفهٔ اقتصاد در برگیرندهٔ پیوستار وسیعی از دیدگاههاست، ولی جالب است که راست‌اندیشی کینزی به چه سرعت نخست در سطح اندیشه‌گران و سپس در سطح سیاسی کنار رفت. می‌توان از این امر به پیشرفت خرد بشری تفسیر کرد ولی فقط معدودی از دانشمندان علوم اجتماعی مایل هستند چنین دیدگاه ساده‌انگارانه‌ای دربارهٔ نقش اندیشه‌ها در سیاست را بپذیرند. انقلابی که پس از سال ۱۹۸۰ در سیاستگذاری اقتصادی رخ داد علل بسیاری دارد که البته یکی از آنها قدرت دانشکده‌های اقتصاد در دانشگاههای سرشناس ایالات متحده برای ایجاد همداستانی تازه‌ای در میان اقتصاددانان دانشگاهی بوده است. به گفتهٔ *توماس ریس- کاپن*، اندیشه‌ها "سیال و شناور" نیستند.[۲۹] در واقع، این گفته دربارهٔ پدیده‌های فراملی به‌طور کلی درست است.

سومین و آخرین گروه بازیگران ملی، بازیگران *اقتصادی*[2] هستند. این گروه تا حدودی شامل تولید کنندگان چند ملیتی آشنایی چون جنرال موتورز، فیلیپس و آی بی ام است ولی

1. Matthew Evangelista
2. economic

امروزه شرکتهایی در صنایع خدماتی چون مک دونالد یا لوفت‌هانزا و غولهای رسانه‌ای مانند مدیاست[1] را هم در بر می‌گیرد. در حال حاضر ورزش و بزهکاری نیز کسب و کارهای فراملی بزرگی پدید می‌آورند. بی‌شک فعالیتهای این بنگاه‌ها از مهم‌ترین واقعیتهای آغاز شده در قرن بیست و یکم است. آنها تأثیر مستقیمی در زندگی میلیونها انسان دارند و عاملی محوری در تنظیم سیاست اقتصادی دولت به شمار می‌روند. مسئله تکامل و افول احتمالی دولت در کل پیوند نزدیکی با ماهیت قدرت این بنگاه‌ها دارد. اما نفس اهمیت این مسائل به تکرار و عدم‌تمایز مشخصی در بحث می‌انجامد. مسئله این‌جا متفاوت‌تر و مشخص‌تر است: کسب و کارهای فراملی از چه جهت بازیگران مستقلی در سیاست بین‌الملل به شمار می‌روند؟

پاسخ این پرسش در یک سطح به شکل متقاعد کننده‌ای سرراست است. در دل اقتصاد بین‌الملل و به‌طور دسته‌جمعی، شرکتهای فراملی[2] بازیگران بزرگی هستند. با توجه به این‌که این شرکتها دارای ارزشها و منافع مشترکی هستند قادرند فشارهای نیرومندی در جهت آزادسازی تجارت، ایجاد مشوقها و معافیتهای مالیاتی، برقراری رژیمهای مطلوب در زمینهٔ جابه‌جایی آزادانه نیروی کار و بهره‌برداری از معادن وارد کنند. برای نمونه، آنها موفق شدند طرح معدن کاوی در بستر دریاها در جهت منافع مشترک بشری را متزلزل سازند.(۳۰) به همین سان، آنها گهگاه می‌توانند به صورت فردی یا گروهی سبب تسریع تغییرات در دولتهای خاص شوند مانند آن‌چه شرکت یونایتد فروت در ۱۹۵٤ در گواتمالا و آی تی تی در ۱۹۷۳ در شیلی کرد. شرکتهای فراملی طرفدار نظم خاص امور به ویژه در پیوستار اقتصاد بین‌الملل نظام بین‌المللی هستند و در زمینهٔ منافع خود پیوسته به سیاست بازی متوسل می‌شوند.

روی دیگر این سکه آن است که شرکتهای فراملی ذاتاً با هم در رقابت هستند و به ندرت تمایل یا توانایی اقدام دسته‌جمعی دارند، مانند آن‌چه تا حدودی در مورد دولتها شاهدیم. وانگهی، آنها چاره‌ای جز همکاری با دولتها آن هم در جهت بقای آنها ندارند. اهداف شرکتهای فراملی پیوستار نسبتاً محدودی تشکیل می‌دهد که با سودآوری، رشد، ثبات و نوسازی در پیوند است. آنها به ندرت از خودعلاقه نشان می‌دهند که با قبول مسئولیتهای جوامع و موضع‌گیری در مباحث سیاسی به موجودیتهایی شبه سیاسی تبدیل شوند. حتی *کدبری و والت دیسنی* که تا حدودی در

1. Mediaset

2. Transnational Enterprises

مسیر اقدام اجتماعی پیش رفتند خیلی زود محدودیتهای تأثیرگذاری خودشان در کل جامعه را دریافتند. در واقع غالباً شرکتها را به این متهم می‌کنند که با برخوردی غیراخلاقی با ارزشهای رژیمی که طرف معامله‌شان است فقط به سود خودشان چشم دارند. در نتیجه آنها نیز از نظر روابط عمومی به ارزش ترسیم تصویری که حاکی از "برخورد مسئولانه شرکت" باشد آگاهی یافته‌اند، ولی کنشگری آنها در سیاست بین‌الملل سرشتی بسیار محدود دارد. آنها در مقام بازیگران بین‌المللی، دروندادهایی فراتر از منطق فعالیتهای تجاری روزانهٔ خویش به درون مباحثاتی که دولتها با هم دربارهٔ رژیمهای مناسب اقتصاد سیاسی بین‌الملل مانند تجارت، محیط زیست و مالکیت فرهنگی دارند می‌فرستند. اما رسواترین شکل مداخلات سیاسی آنها در امور داخلی سیاستهای خاص است که اگر عملاً به فرمان حکومت متبوع خودشان صورت نگیرد، دست‌کم در همسویی با سیاستهای آن است. دربارهٔ دیگر موضوعات روابط بین‌الملل چون جنگ، امنیت، نهادهای بین‌المللی، اختلافات مرزی یا حقوق بشر آنها چندان نظر مشخصی ندارند.

باید به این حکم کلی قیدی زد زیرا واحدهای بزهکاری هم نیز وجود دارند که عملاً برخی مشکلات امنیتی مانند قاچاق مواد مخدر در منطقهٔ کاراییب یا معاملات تسلیحاتی کوچک در جهان سوم را پدید می‌آورند. احتمالاً سازمانهایی مانند *یورو ویژن*[1] یا اتحادیهٔ انجمنهای فوتبال اروپا در ایجاد نوعی احساس تجربهٔ مشترک میان مردم اروپا بیش از سخن سراییهای هزاران سیاستمدار نقش داشته‌اند. ولی حتی این‌گونه تأثیرگذاریها هم نسبت به فعالیت عادی آنها نوعی نتیجهٔ فرعی و نمونه‌هایی از کارکردگرایی در عمل به حساب می‌آید.[۳۱] این جزء سرشت شرکتهای فراملی نیست که *درصدد* دستیابی به چنین نتایجی برآیند؛ همواره باید میان نتایج و نیات فرق گذاشت. با این حال، برخی از فعالیتهای شرکتهای فراملی بر محیط کلی اجرای سیاستهای خارجی دولتها تأثیر قابل ملاحظه‌ای دارد. این تأثیر ممکن است منفی باشد مانند فعالیتهایی که شرکت شل در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ برای شکستن تحریمهای آفریقای جنوبی انجام داد یا توانایی شرکتهای اروپایی در سالهای ۲-۱۹۸۱ برای توسل به مقررات تجاری در برابر تلاشهایی که *رونالد ریگان* برای متوقف ساختن عملیات ساخت خط لولهٔ جدید گاز از اتحاد شوروی به اروپای غربی به عمل می‌آورد. در این موارد غریزهٔ کسب و کار عادی با راهبرد سیاسی در تضاد قرار می‌گیرد. همچنین تأثیر مورد بحث ممکن است از شکل مثبت‌تری

1. Eurovision

برخوردار باشد به ویژه در مورد رسانه‌ها که قادرند مستقل از خواست حکومت میزبان یا متبوع خود نگرانیهایی چون حقوق بشر را بازگو و تشدید کنند. با وجود این، آنها بدین ترتیب خطر اقدامات متقابل مؤثر را به جان می‌خرند. وقتی *روبرت مرداک* تصمیم گرفت سرویس جهانی بی‌بی‌سی را از ماهوارهٔ استار خود حذف کند دلیلش این بود که پیش‌بینی می‌کرد حکومت پکن می‌تواند بخت او را برای رخنه به بازار ارزشمند چین سیاه سازد.

بدین ترتیب بازیگران اقتصادی در محیط فراملی در کسب و کار خودشان از استقلال عمل قابل ملاحظه‌ای برخوردارند که این کسب و کار نیز در اقتصاد بین‌الملل و آن‌چه دولتها مایلند در بستر آن انجام دهند تأثیر عظیمی دارد. در این چارچوب و نیز در چارچوب اقتصاد سیاسی بین‌الملل باید همواره آنها را برحسب مقالاتی که با دولتها دارند مورد تجزیه و تحلیل قرار داد. به ویژه، شرکتهای چندملیتی با این‌که به‌طور کلی مستقل از کنترلهای حکومتها هستند، از تأثیر فرهنگ و ارزشهای شمار نسبتاً اندک جوامع ثروتمند و سرمایه‌داری که از دل همانها سر برآورده‌اند ایمن نیستند. در واقع، خود آنها نیز تأثیر قدرتمندی بر فرهنگ یاد شده دارند. این بدان معناست که شرکتهای فراملی و دولتها اغلب در جهت کلی یکسانی- مانند گشایش بازارها در کشورهایی که سابقاً عضو پیمان ورشو بودند- و برخلاف ترجیحات دیگران فشار وارد می‌کنند. اما نقاط افتراق بسیاری هم میان این دو وجود دارد. در حالی که کنشگری سیاسی شرکتهای فراملی حالتی کلی دارد و به چارچوب موجود وابسته است، دولتها دارای منافع و علایق گوناگون و مختص به خود و نیز پیوستار وسیعی از ابزارها برای به‌کارگیری هستند. چون کسب و کار و اولویتشان سیاست است کنشگرانی هستند که احتمالاً تأثیر مستقیم‌تری در زندگی سیاسی بین‌المللی دارند.

سیاست خارجی و بازیگران فراملی: یک الگو

تشخیص گونه‌های متفاوت بازیگران فراملی به ما کمک می‌کند پیوستار فعالیتهایی که زیر عنوان سیاست بین‌الملل جای می‌گیرد و سرشت ستیزه‌هایی که این فعالیتها برای دولتها پیش می‌آورد درک کنیم. اکنون زمان آن است که به شکل مستقیم‌تری بر سرشت مناسباتی متمرکز شویم که میان این بازیگران مقایسه‌ناپذیر وجود دارد که دارای اهداف و مسئولیتهای متباینی هستند.

سه گونه از این مناسبات را می‌توان مشاهده کرد. این مناسبات از مشکلاتی است که برای سیاست خارجی دولتها پیش می‌آید و تلاشهایی است که بازیگران فراملی برای به اجرا گذاشتن

راهبردهای همتراز دولتها به عمل می‌آورند، ولی از این گذشته می‌تواند در مورد روابط دولتها و بازیگران فراملی به طور کلی هم صدق کند با این قید که دولتهای ضعیف و فقیر در مناسبات‌شان با شرکتها بر سر موضوعات *داخلی* در موقعیت بسیار آسیب‌پذیری قرار دارند. سه گونه مناسباتی که گفتیم عبارتند از مناسبات عادی چانه‌زنی؛[1] مناسبات رقابتی قدرت؛[2] و آنچه می‌توان به پیروی از *ساموئل هانتینگتون* مناسبات فراگذرنده[3] نامید.[32] ساختار و پیامدهای این مناسبات را در جدول ۱-۸ آورده‌ایم.

نخستین گونهٔ این مناسبات را بیشتر از آن‌رو "عادی" خوانده‌ایم که برخلاف دو گونهٔ دیگر، نشان‌دهندهٔ رابطه‌ای روان است و نه این‌که این مناسبات را نشان دهندهٔ وضع بهنجار امور انگاشته باشیم. شمار بازیگران و موضوعات مطرح بیش از آن است که بتوانیم با اطمینان حکمی کلی دربارهٔ نوع حاکم و شایع مناسبات صادر کنیم. آن‌چه در این‌گونه از مناسبات رخ می‌دهد این است که بازیگر فراملی خود را قادر به کنار آمدن با سیاست خارجی یک دولت می‌بیند، ولی مایل است دربارهٔ عناصری که با آنها مشکل دارد با دولت یاد شده به مذاکره بپردازد. بر این اساس بازیگر یاد شده مستقیماً به اعمال نفوذ بر تصمیم‌گیریهای حکومت اقدام می‌کند. خیال دولت هم از جهت تعامل با بازیگر فراملی (که طبق تعریف "بیگانه" نخواهد بود بلکه جای پایی در جامعهٔ آن دولت خواهد داشت) آسوده است و بنابراین به گفت‌وگو با آن می‌پردازد. حتی ممکن است بکوشد به نحوی بازیگر فراملی را با خود همراه سازد و از مجاری ارتباطی آن به سود خویش بهره جوید. در نتیجه معامله‌هایی صورت می‌گیرد و حتی اگر چنین نشود مناسبات به شکل عادی و بدون آسیب و ضایعه‌ای پیش می‌رود. بدین ترتیب این دو بازیگر توانسته‌اند، در تعاملات پیچیده‌ای که پیش از امضای مقاوله‌نامه‌های لومه[4] بین جامعهٔ اروپا و ۷۸ کشور آفریقایی، منطقهٔ کارائیب و حوزهٔ اقیانوس آرام انجام شد و در تلاشهای گوناگونی که برای کمک به گذارهای سیاسی مثلاً در آفریقای جنوبی و بوسنی صورت گرفت به شکل کاملاً سازنده‌ای با یکدیگر همزیستی داشته باشند.

---

1. normal bargaining relations
2. competitive power relations
3. transcending relations
4. Lome conventions

	اقدام بازیگران فراملی	اقدام دولتها	سرشت تعامل	نمونه‌ها	برتری با کدام است؟
(۱) مناسبات عادی چانه‌زنی	درخواست تغییر سیاستها؛ اعمال نفوذ در تصمیم‌گیریها	مشروع دانستن اقدام بازیگر فراملی؛ آغاز گفت‌وگو؛ وارد کردن بازیگر فراملی در سیاستگذاری؛ بهره‌برداری از مجاری ارتباطی بازیگر فراملی در جهت مقاصد دولت	مصالحه؛ معامله؛ اقدام همکارانه؛ تداوم مناسبات	مقاوله‌نامه‌های مونترال و توکیو؛ مقاوله‌نامه‌های لومه؛ نظارت بر نحوهٔ برگزاری انتخابات	متوازن
(۲) مناسبات رقابتی قدرت	اقدام مستقیم روی محیط داخلی با بهره‌گیری از افکار عمومی به مثابه ابزار وارد ساختن فشار؛ تشکیل هسته‌های محلی؛ تلاش برای مختل ساختن قدرت دولت و کاهش انحصار آن؛ به جان هم انداختن دولتها؛ گیرانداختن حکومتهای منفرد با تشکیل ائتلافهای افکار عمومی بین‌المللی	نادیده گرفتن اقدام بازیگر فراملی؛ اعمال قدرت بر مرزها و قانونگذاری برای جلوگیری از دسترسی بازیگر فراملی یا تضعیف موقعیت آن؛ سرکوب؛ اقدام نظامی؛ همکاری حکومتها با یکدیگر	دشمنی؛ احتمالاً با حاصل جمع صفر؛ قطبی شده؛ ناپایدار- احتمالاً دولتها بین خودشان دچار چند دستگی شوند و بازیگران فراملی هم ممکن است از نظر سیاسی یا از گلیم خودشان بیرون گذارند؛ مربوط به موضوعات مشخص	تعارضات بر سر حقوق بشر؛ مداخلهٔ قایق رزمندگان رنگین کمان در مناطق آزمایشهای هسته‌ای؛ اختلاف بر سر انتقال تکنولوژی؛ رسوایی شرکت لاکهید؛ بازیگرانی که سودای دولت شدن دارند	معمولاً برتری با دولتهاست
(۳) مناسبات فراگذرنده	سرگرم کار خودشان؛ نادیده گرفتن مرزها تا حد ممکن؛ دولتها طرف گفت‌وگوی اصلی آنها نیستند.	تلاش برای منتقل ساختن موضوع به نوع اول یا دوم مناسبات؛ نادیده گرفتن؛ سردرگمی: تلاش برای به‌کارگیری بازیگران فراملی "خودی" وسایر وزنه‌های توازن‌بخش خصوصی.	ناآرام؛ متناوب؛ مفروضات و شیوه‌های کار واگرا؛ عمدتاً مرتبط با موضوعات ساختاری.	کلیساها؛ شرکتهای فراملی؛ جوامع معرفتی.	معمولاً برتری با بازیگران فراملی است.

دومین گونه مناسبات، مناسبات *رقابتی* است. این گونه مناسبات، متضمن کاربرد آشکارتر قدرت در کشمکش بر سر مزایاست که ممکن است به شکل معارضه‌جویی یک یا هر دو طرف با مشروعیت طرف دیگر باشد. معمولاً بازیگران فراملی سود چندانی در تعامل با حکومتهای خاص برای خود متصور نمی‌بینند و از همین‌رو مستقیماً با جامعهٔ داخلی آنها تماس می‌گیرند. این تماس در تحریک کننده‌ترین شکل خود می‌تواند به صورت اقدام برای براندازی درآید، ولی معمولاً فقط متضمن تقویت سازمانهای محلی، توسل به افکار عمومی و تلاش برای تضعیف کنترلهای حکومت از طریق گشایش بحث دربارهٔ گزینه‌های سیاستگذاری خواهد بود. از این گذشته ممکن است بازیگران فراملی پیشرفته‌تر سعی کنند دولتها را به جان هم بیندازند. حکومتها هم در مقابل، به پیوستاری از گزینه‌ها دسترسی دارند. ممکن است به اصطلاح دست بازیگر فراملی را بخوانند و با نادیده گرفتن فعالیت آن، از طریق هماهنگی با دیگر دولتها موضع خود را تقویت کنند. به شکل جدی‌تر می‌توانند از اختیارات خودشان استفادهٔ پیشگیرانه کنند و برای محروم ساختن بازیگران فراملی از آزادی جابه‌جایی، به برقراری کنترلهای مرزی یا وضع قوانینی دست بزنند. در حادترین شکل نیز ممکن است رژیمهای خودکامه از نیروهای امنیتی برای سرکوب "بیگانگان" مداخله‌جو استفاده کنند و حکومتهای مردم‌سالار نیز بر ضد تروریسم به نیروهای نظامی متوسل شوند، به پایگاههای خارجی حمله کنند یا کنترلهایی سخت برای جابه‌جایی افراد و پول وضع کنند.

نتیجهٔ این بدبینی دو جانبه، بالا گرفتن دشمنی است، زیرا تعارضات هرچه بیشتر قطبی می‌گردد و حاصل جمع صفر پنداشته می‌شود. این مناسبات در بهترین حالت ناپایدار است، زیرا احتمال دارد دولتها در نتیجهٔ ناگزیر بودن از اجرای یک بازی دو سطحی، واکنش افراطی از خود نشان دهند و بازیگران فراملی هم در نتیجهٔ شاخ به شاخ شدن با دولتها پای خویش را از گلیم خودشان درازتر کنند و گاه در مسائلی- چون ساختارهای اقتدار سیاسی- درگیر شوند که برای آن مجهز نیستند و حساس‌ترین نقاط حاکمیت دولت را تحریک می‌کند. نمونهٔ جاافتادهٔ این امر، عزم خدمهٔ قایق گروه صلح سبز موسوم به *رزمندگان رنگین کمان*[1] برای ورود به مناطق جهت انجام گرفتن آزمایشهای هسته‌ای فرانسه در اقیانوس آرام بود که موجب شد دولت یاد

1. Rainbow Warrior

شده واکنشی تروریستی از خود نشان دهد.[۳۳] نمونهٔ مهم دیگر، واکنشهای خصمانهٔ حکومتهای اندونزی و چین در دههٔ ۱۹۹۰ به فعالیتهای خارجیان در زمینهٔ وضعیت حقوق بشر در تیمور شرقی و به زندان افتادن دگراندیشان بود. هر بازیگر فراملی که دعوی سرزمینی یا دعوی سیاسی آشکاری داشته باشد بنا به تعریف در مسیر برخورد با دولتهایی قرار دارد که از ادعای یاد شده لطمه می‌بینند. در اقتصاد سیاسی، گاه شرکتهای بین‌المللی با کمکهای مالی غیرقانونی به نامزدهای مطلوب خود، در مبارزات انتخاباتی مداخله می‌کنند. شکل آشکار مداخله که البته به همان اندازه چالش برانگیز بود، تماسهای شرکت توشیبا در ۱۹۸۷ با نمایندگان کنگرهٔ ایالات متحده بود که در پی اقدام شرکتهای فرعی توشیبا در فروش تجهیزات حساس به اتحاد شوروی برخلاف سیاست ایالات متحده، مانع از آن شد آن شرکت مورد تحریم قرار گیرد.[۳۴] به‌رغم این نمونه، حکومتها عموماً در یک رابطهٔ رقابت‌آمیز برگهای بیشتری در دست دارند. در برخوردهای آشکار، قدرت و اختیارات آنها ملموس‌تر و گسترده‌تر است، البته بیشتر به دولت خاصی بستگی دارد که پایش در میان است.

سومین گونهٔ مناسبات که با وصف "فراگذرنده" از آن یاد می‌کنیم ظریف‌تر است. به گفتهٔ *ساموئل هانتینگتون* قدرت واقعی بازیگران فراملی در این است که از حد روابط میان دولتها "فرا می‌گذرند"- آنها در بعد دیگری فعالیت دارند.[۳۵] از این نظر، بازیگران فراملی به بیشتر فعالیتهای دولتها بی‌علاقه‌اند. آنها در پی‌گیری اهداف خودشان- چه سود مادی باشد چه ترویج یک ایدئولوژی یا حفاظت از جانوران و گیاهان- چنان عمل می‌کنند که گویی پیشاپیش، جامعه‌ای جهانی وجود دارد. در این حال مرزها صرفاً به شکل حاشیه‌ای مایهٔ ناراحتی خواهند بود و بدون دشواری می‌توان با فناوری و جابه‌جایی آزاد مردمان، کالاها و اندیشه‌ها بر آنها غلبه کرد. حکومتها طرف گفت‌وگوی اصلی نیستند.

زمانی که حکومتها در مناسبات "فراگذرنده" با بازیگران فراملی روبه‌رو شوند ممکن است بی‌اعتنایی پیشه‌کنند و کاری انجام ندهند. ولی اگر احساس تهدید کنند ممکن است عملاً بکوشند مناسبات موجود را به گونهٔ نخست یا دوم تغییر دهند؛ یعنی یا بکوشند بازیگر فراملی را درگیر مذاکرات سرراست کنند یا به اقدامات متقابل دست بزنند. اما نفس ماهیت مسئله بدین معناست که احتمال دارد در تلاش خود ناکام بمانند، چراکه شاید هیچ کانون مشخص مسئولی وجود نداشته باشد که با آن درگیر شوند یا بازیگر فراملی علاقه‌ای به معامله یا رویارویی

نداشته باشد. در این حالت احتمالاً حکومت دچار سردرگمی خواهد شد. ولی حکومتهای زیرک‌تر می‌آموزند با به‌کارگیری گروهها یا افراد خصوصی که در جامعه‌شان وجود دارد در بازی بازیگر فراملی وارد شوند و با آن معیار خودش به مقابله بپردازند یا با اختیار کردن برخی سیاستها موضع آنها را بپذیرند.

به‌طور کلی، ماهیت تعامل در مناسبات فراملی ناآرام و متناوب است مانند صدای دست زدن کسی. ممکن است به دلیل این‌که مفروضات و اشکال کنشگری متباین دو طرف ذاتاً درگیر شدن آنها را با هم دشوار سازد، اساساً مناسباتی پا نگیرد. یک نمونه از این نوع رابطه، واکنش سر درگم غرب به خیزش دوبارهٔ ایمان اسلامی در سطح بین‌الملل است. گرایش همیشگی غرب به این نشان می‌دهد آنچه باعث می‌شود مسئولیت برخی تحولات را به دوش شمار اندکی از حکومتها بیندازد و از معدودی از گروهها یا افراد لولوخور خوره، بسازد، شناخت نادرست آن از مذهب اسلام و نقش سیاسی آن است. اسلام بیش از آن گوناگون، فراملی و در جامعه پراکنده است که دولتهای غربی بتوانند با آن به صورت یک کل واحد، مقابله کنند.(۳۶) سیاست خارجی هوشمندانه باید میان دین اسلام و هواداران مشخص آن و به ویژه میان باورها و اقدامات فرق بگذارد، ولی غالباً وسوسهٔ برخورد با اسلام به عنوان یک واحد سیاسی پاسخگو بیش از حد قوی است. این هوشمندی یکی از نشانه‌های دولتمردی بود که ایالات متحده در بحرانی جدی که پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ پیش آمد از پذیرش آن خودداری ورزید.

رابطهٔ حکومتها با کسب و کارهای فراملی اغلب از همین نوع است. هرچند این دو مجموعه از بازیگران نمی‌توانند یکدیگر را نادیده بگیرند، خطاست اگر بپنداریم که آنها همیشه بر سر حاکمیت و کنترل اقتصاد بین‌الملل با یکدیگر درگیرند. بیشتر شرکتها همان‌طور که فرانسویان دربارهٔ سگها می‌گویند "از روی زیرکی... وقتی مورد حمله قرار گیرند به دفاع از خود بر می‌خیزند" ولی در غیر این صورت شرکتهای فراملی را برای گردش امور جامعه میمون و مبارک می‌شناسند.(۳۷) حکومتها نیز به سهم خود از لحاظ علاقه‌مندی به تلاش برای کنترل شرکتهای فراملی با هم تفاوت دارند ولی در دوران خصوصی‌سازی عموماً محدود بودن نقش‌شان را در حوزهٔ کسب‌وکار می‌پذیرند. آنها به قول *استاپ فورد*[1] و *استرنج*[2] نیاز دارند با

1. Stopford
2. Strange

شرکتها دربارهٔ محلهای سرمایه‌گذاری، معافیتها و مقررات مالیاتی به مذاکره بپردازند که هم مهم، هم پیچیده و هم زمان‌بر است.[۳۸] ولی این، همهٔ مناسبات بین‌المللی نیست و حتی مهم و تعیین کننده انگاشتن آن متضمن نوعی داوری ارزشی دربارهٔ اهمیت نسبی مسائل اقتصادی سیاسی، امنیت و هویت است. در مورد بسیاری مسائل کلیدی مانند فروپاشی نظم در منطقهٔ بالکان، سر برآوردن دولت فلسطین یا حتی روابط شمال و جنوب حکومتها و شرکتهای فراملی چیز چندانی برای گفتن به هم ندارند.

شاید جوامع معرفتی بهترین نمونهٔ بازیگرانی باشند که خوب یا بد از حد سیاست بین‌الملل متعارف می‌گذرند. هرچند همان‌گونه که دیدیم این جوامع گاه قادرند حکومتها را زیر فشار گذارند نتایج خوبی بیافرینند، ولی مبنای منطقی موجودیت آنها کاملاً چیز دیگری است- تبادل و گسترش دانش و اطلاعات با دیگر کارشناسان قطع نظر از ملیت و تابعیت آنها. برای نمونه معمولاً دانشمندان بی‌توجه به مشکلاتی که حکومتها با هم دارند پیگیر پیوندهایی هستند که با همقطارانشان در سراسر جهان دارند. ممکن است تصمیم بگیرند که براساس حکم وجدان پیوندهای خود را با کشور خاصی قطع کنند، ولی بطور کلی پیوندهای حرفه‌ای دوام و بقا دارند مگر این‌که حکومتها عملاً مانع از انجام گرفتن سفرها شوند؛ مانند آن‌چه در جریان جنگ سرد رخ داد و دو طرف از دادن روادید به عناصر دانشگاهی سرباز زدند یا در دورانهای پر تنش مقررات مربوط به تبادلات فرهنگی را به حال تعلیق درآوردند. در چنین شرایطی حکومتهای مردم‌سالار با این احتمال بسیار ناراحت کننده روبه‌رو می‌شوند که در پی‌گیری یک هدف سیاست خارجی، آزادی شهروندان‌شان را محدود سازند. آنها تمایل یا آگاهی لازم را برای مداخلهٔ مفرط در جهان فرهنگ و دنیای ورزش ندارند. حکومت فرانسه هم در تلاشهایش برای پاسداری از زبان فرانسوی تقریباً با همین وضع روبه‌رو شده است. گسترش فناوری رایانه و وابستگی آن به اصطلاحات انگلیسی در ساحتی از فعالیت بین‌المللی مطرح است که حکومتها به آن ساحت تعلق ندارند. به همین دلیل است که در مناسبات "فراگذرنده" میان دولتها و بازیگران فراملی، این بازیگران دست بالا را دارند. آنها در زمین خودشان بازی می‌کنند.

سیاست پیوند

این‌جا نشان دادیم محیط بین‌المللی که هرگز کاملاً تحت استیلای دولتها نبوده امروزه چگونه به میزان چشمگیری سرشت فراملی پیدا کرده است. حکومتها چاره‌ای جز این ندارند که با پیوستار وسیع بازیگران گوناگون همزیستی پیشه کنند و نظام دولتها نیز در واقع با شبکه‌ای از ارتباطات فراملی گره خورده است. انواع گوناگون بازیگران فراملی درگیر در این روند را برشمردیم و الگویی برای انواع مناسبات احتمالی آنها با دولتها و حکومتهای‌شان عرضه کردیم. گام بعدی، بررسی شیوه‌های رخنهٔ بازیگران فراملی در دل دولتها، تأثیرگذاری در جامعهٔ مدنی و از این راه، دور زدن حکومتها و ایجاد گرفتاری برای آنهاست. این همان چیزی است که جیمز *روزنا* "سیاست پیوند[1]" خوانده است(۳۹). باید میان سیاست پیوند و هواداری از ایجاد پیوند که هنری کیسینجر مطرح می‌کرد - یعنی تلاش یک حکومت برای وادار کردن حکومتی دیگر از طریق پیش کشیدن مسئله‌ای نامربوط در مذاکرات - تفاوت قائل بود(۴۰). این نوع پیوند همیشه به شکلی کمابیش ظریف در دیپلماسی متعارف مطرح می‌شود مانند اشارات ایالات متحده به امکان تضعیف تعهداتش در قبال ناتو در صورتی که اتحادیهٔ اروپا در بازرگانی مشی بیش از حد حمایت‌گرایانه‌ای در پیش گیرد. بیشتر وقتها نیازی به بازگو کردن پیوندها بالقوه نیست، ولی اگر بازگو شوند معمولاً نشانهٔ شکست دیپلماسی است.

سیاست پیوند در مفهومی که *روزنا* مدّ نظر دارد نوعی شیوهٔ شناخت سرشت کنشگری در سطح فراملی، انواع دشواریهای فراروی حکومتها هنگام گیر کردن سیاست خارجی‌شان و مجموعهٔ پیوندهای موجود میان نظام بین‌المللی و محیط داخلی است. محیط داخلی برای سیاستگذاران خارجی اهمیت قاطع دارد و موضوع دو فصل بعدی کتاب حاضر خواهد بود، ولی نمی‌توان آن را از جهان خارج مجزا کرد. از این گذشته، سیاست پیوند نشان می‌دهد که تمام سوداهای حکومتها چگونه برای ایفای نقش دربان یعنی داشتن صلاحیت انحصاری میانداری بین جهان و جامعهٔ خودشان محکوم به شکست است.

---

1. linkage politics

تعریف اولیهٔ سیاست پیوند هنوز هم صادق است: پیوند "رشتهٔ مکرری از رفتارهاست که از یک دولت ریشه می‌گیرد و دولتی دیگر به آن واکنش نشان می‌دهد" با این توضیح که با توجه به مبهم بودن واژهٔ "دولت" شاید بهتر از همه این باشد که به جای آن واژهٔ "جامعه" را بگذاریم.(۴۱) *روزنا* در آغاز می‌خواست از "اهداف مفهومی"[۱] نگرش دولت‌محوری بگریزد و در نهایت به پارادایم "به هم وابستگی آبشارگون"[۲] رسید. به همین دلیل معمولاً *سیاست پیوند* را نوعی کنجکاوی صرف یا منزلگاهی موقت در سلوک فکری وی پنداشته‌اند. از این گذشته، چون بررسی چارچوب پیچیده‌ای که *روزنا* برای مطالعهٔ پیوندها مطرح می‌سازد ذاتاً ناممکن است، سیاست پیوند مورد بی‌اعتنایی قرار گرفته است.(۴۲) اما این طرح به خاطر مجموعهٔ تمایزاتی که مطرح می‌سازد و با تعریف اساسی پیوند نیز گره خورده است ارزش بازیابی را دارد. *روزنا* میان سه نوع پیوند تمیز می‌گذارد: واکنشی، تقلیدی و رخنه‌گرانه. با توجه به سادگی و دقت این دیدگاه، جای تعجب است که چرا تا این حد مورد غفلت قرار گرفته است.

پیوند *واکنشی*[۳] زمانی وجود دارد که رویدادی در یک جامعه بدون تحریک حکومتها به واکنشهای خودجوش جامعهٔ دیگر بینجامد. نمونهٔ قدیمی چنین چیزی تظاهرات ۱۸۵۱ لندن به هواداری از دیدار چهرهٔ لیبرال تبعیدی مجارستان *لایوس کوسوت*[۴] است که به برکناری *پالمرستون*[۵] از مقام وزیر خارجه کمک کرد.(۴۳) با ارتباطاتی که امروزه وجود دارد اگر با اتباع یک کشور در خارج بدرفتاری شود بروز واکنشهای مردمی خصمانه تقریباً قطعی است. بر همین اساس، گروگانگیری آمریکاییان در لبنان به بروز احساسات ضدعربی و ضداسلامی مختلف در داخل ایالات متحده منجر شد.* اظهار نگرانی مردم جمهوری فدرال آلمان دربارهٔ وضعیت شهروندان جمهوری دموکراتیک آلمان در سال ۱۹۸۹ نیز از همین نوع بود. حتی زمانی

1. conceptual goals
2. cascading interdependence
3. reactive linkage
4. Lajos Kiossuth
5. palmereston

*. گروگانگیران لبنانی اقدام خود را واکنش مردمی نسبت به دخالت و حمایت مقامات غربی از نیروهای اشغالگر اسرائیلی می‌دانستند. (مترجم)

هم که پای هموطنان و همشهریان در میان نباشد بروز پیوند واکنشی امکان‌پذیر است مانند زمانی که در پی اعلام حکومت نظامی در لهستان در دسامبر ۱۹۸۱ کارگزاران باراندازهای نیویورک به تحریم کالاهای شوروی رأی دادند. این اقدامات با این‌که به راستی مستقل از حکومتها صورت می‌گیرد، غالباً استقبال آنها را در پی دارد، زیرا بدون لزوم قبول مسئولیت رسمی، به کمک آن پیامهایی به دولت دیگر منتقل می‌کند. اما ممکن است برای پیشرد منسجم سیاست خارجی، گرفتاری آفرین و حتی ویرانگر هم باشد. برای نمونه زمانی که ایالات ماساچوست با تصویب قانون خرید گزینشی، مقامهای آن ایالات را از خرید اقلام شرکتهای طرف معامله با رژیم سرکوبگر برمه منع کرد، دولت فدرال ایالات متحده آن را نوعی رویارویی با خودش و اختیارات کنگره در زمینهٔ هدایت سیاست خارجی و تنظیم بازرگانی خارجی قلمداد کرد، نمی‌شد اجازهٔ تصویب چنین قانونی را داد و دولت فدرال موفق شد آن را در دادگاه استیناف ایالات متحده لغو کند.

پیوند *تقلیدی*[1] اساساً همان چیزی است که اقتصاددانان اثر نمایشی[2] می‌خوانند. اتفاقی در جامعه‌ای می‌افتد و خیلی زود شهروندان جامعه‌ای دیگر از آن تقلید می‌کنند؛ مانند "موج مکزیکی"[3] در یک انبوههٔ جمعیت. در این‌جا هم، تظاهرات سال ۱۹۸۹ در اروپای شرقی بهترین نمونه است. پس از دهه‌ها سرکوب، به خیابان ریختن توده‌ها در جمهوری دمکراتیک آلمان و سیل پناهندگان به غرب از طریق مجارستان، رویدادهای مشابهی را در چکسلواکی سبب شد. پس از آن، تخریب مسالمت‌آمیز دیوار برلین در ۷ نوامبر رویدادی با بالاترین درجهٔ اهمیت نمادین بود که حفظ موقعیت همهٔ رژیمهای سرکوبگر عضو پیمان ورشو را ناممکن ساخت. در این مورد آن‌چه اهمیت قاطع داشت خودباختگی مقامهای کمونیست و بی‌میلی حکومت گورباچف در مسکو به پشتیبانی از به راه‌انداختن حمامهای خون شبیه مجارستان در سال ۱۹۵٦ بود، ولی از این گذشته روشن بود که جوامع اروپای شرقی احساس می‌کردند با رشته‌ای از تجربیات واحد به یکدیگر پیوند خورده‌اند از همین‌رو به شکل خودجوش و

---

1. emulative linkage
2. demonstration effect
3. Mexican wave

بی‌توجه به حکومتهای خاص به یکدیگر واکنش نشان می‌دادند. بر همین اساس حتی رژیم *چائوشسکو* در رومانی هم با وجودی که همیشه از استقلال خود از مسکو دم می‌زد ناگهان در دسامبر از هم فروپاشید.

سال ۱۹۸۹ به گفتهٔ *هگل* یک "رویداد تاریخی جهانی"[1] بود و انقلابها تقریباً همیشه حتی پیش از دوران ارتباطات دور برد تا حدودی رفتارهای تقلیدی و جنجالی را موجب شده‌اند. جنبش اصلاح مذهب در سدهٔ شانزدهم به سرعت همهٔ جوامع را در برگرفت، همان‌گونه که انقلابهای ناکام سال ۱۸٤۸ نیز چنین بود. دقیقاً به دلیل همین استعداد تقلید است که غالباً حکومتهای خارجی نسبت به احتمال وقوع انقلاب، برخوردی دشمنانه دارند مانند اتحاد مقدّس در سال ۱۸۱۵ یا مداخله در روسیه در سال ۱۹۱۸. معمولاً نوعی هراس اغراق‌آمیز از خطر واگیری سیاسی وجود دارد. با وجود این، غالباً سرایتهایی از این نوع *وقتی شرایط بنیادی مساعد باشد* به حدکافی و در همهٔ جهات سیاسی رخ می‌دهد. گسترش فاشیسم و نیز کمونیسم و در دورانهای اخیرتر نیز گسترش جنبش صلح در تمام اروپای غربی در سالهای آغازین دههٔ ۱۹۸۰ به همین صورت بود.

سومین نوع پیوند، پیوند *رخنه‌گرا*[2] است که منظور از آن تلاش عمدی عناصر یک جامعه برای رخنه کردن، اعمال نفوذ و گهگاه نیز بازیچهٔ دست ساختن جامعهٔ دیگر است. ممکن است طرف نهایی این تلاش یک حکومت بوده و در واقع گاه ممکن است تمییز دادن آن از اقدامات عاملان حکومت دشوار باشد. ولی بی‌گمان یک بعد فراملی وجود دارد. طی تاریخ؛ اشکال گوناگون امپریالیسم و استعمارنو از طریق فعالیتهای مستقیم هیئت نظامی تبشیری، بازرگانان و سربازان مزدور صورت گرفته است. با قبول امکان تغییر چارچوب، این جریان همچنان ادامه خواهد یافت. برای نمونه بسیاری از مقامهای رسمی و روشنفکران فرانسوی همچنان هجوم فرآورده‌های فرهنگی آمریکایی به ویژه در عرصهٔ فیلم و موسیقی مردمی را به چشم اقدامات یک امپراتوری غیررسمی می‌بینند. ولی تردیدی نیست که بسیاری از مردم عادی فرانسه از این فرآورده‌ها استقبال می‌کنند- در واقع دقیقاً بخشی از هراس نخبگان

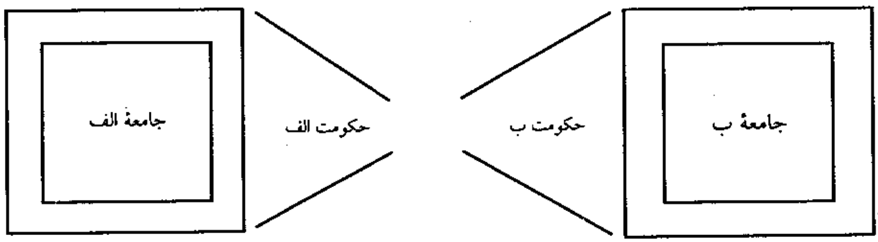
1. World historical event

2. penetrative linkage

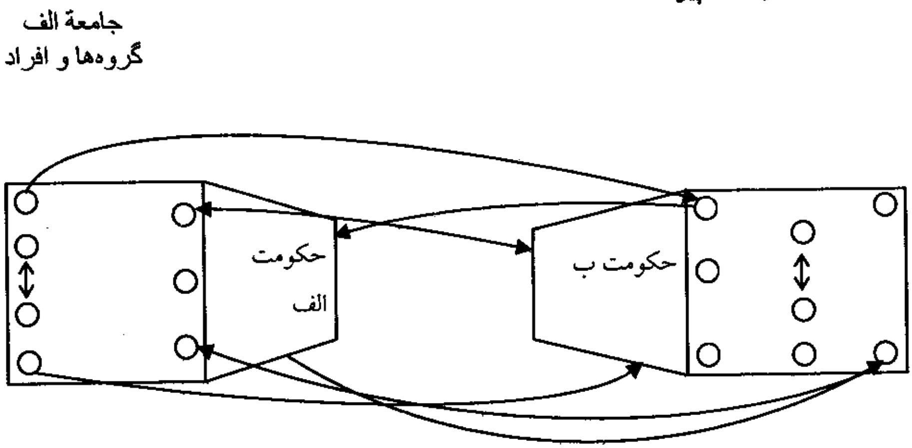
فرانسوی، از احتمال تقلید مردم از این محصولات است. در نتیجه با وجود همهٔ پیشرفتی که در عرصهٔ سیاست عالی بین فرانسه و آمریکا مشاهده می‌شود مناسبات آنها پیوسته با تنشی اساسی همراه است. استرالیا نیز با رخنهٔ سرمایه و گردشگری ژاپنی به نواحی ساحلی خودش گرفتاری مشابهی داشته که نتیجهٔ آن واکنش نسبی مردم (با وجود پا گرفتن برخی منافع مسلم محلی بر گرد این رخنه‌گری) و تنشهای متناوب دیپلماتیک بوده است. ایالات متحده نیز با جاذبهٔ خودروها و وسایل الکترونیکی ژاپنی در چشم مصرف کنندگان آمریکایی همین مشکل را دارد که در نتیجه سبب شده است مناسبات دو کشور، پیوسته بیشتر از آن حد که ملاحظاتی امنیتی به تنهایی ایجاب می‌کرده است حساس و شکننده باشد. اگر شرکتهای ژاپنی با مهارت، پایگاهی در ایالات متحده برای خود به هم نمی‌زدند و اگر مصرف‌کنندگان آمریکایی گوششان بدهکار تبلیغاتی بود که در جهت ترجیح دادن محصولات پست‌تر ساخت داخل انجام می‌شود مناسبات میان واشنگتن و توکیو همچنان وفاق‌آمیز و تا حد زیادی آرام باقی می‌ماند.

نتیجهٔ بر هم انباشته شدن هر سه نوع پیوند، دگرگون شدن سرشت سیاست داخلی و سیاست بین‌الملل است که با بروز پیچیدگیهایی برای سیاستگذاران در داخل و خارج بوده است. در عین اذعان به این‌که مناسبات فراملی درست از لحظهٔ آغاز تا تاریخ نظام دولتها وجود داشته است باید گفت نظام امروزی به مراتب از گستردگی و عمق بیشتری برخوردار است و حاکم و شایع بودن بازیگران و مناسبات فراملی نشان می‌دهد حوزه نظام دولتها در چارچوب فراخ‌تر هم موجودیت دارد و بنابراین کنشگری در سطوح متناوب صورت می‌گیرد. نمودار ۲-۸ نشان می‌دهد که چگونه مدل قیف مانند - که هرگز کاملاً درست نبوده است ولی نشان‌دهنده باور بسیاری از حکومتها در مورد مناسبات خارجی است در مقایسه با مدل سیاست پیوند نوعی ساده‌انگاری آشکار است- در مقایسه با مدل صلاحیتهای همپوش که در اتحادهای دیپلماتیک میان دولتهای همفکر مثلاً در اتحادیهٔ اروپا مشاهده می‌شود، ساده‌انگارانه بودن آن بیشتر آشکار می‌شود. پیکانهای ترسیم شده نمونه‌هایی از نوع تعاملات سیاسی را نشان می‌دهد که می‌تواند بدون واسطهٔ حکومتها میان جوامع و میان گروههای هر جامعه و حکومتهای خارجی وجود داشته باشد.

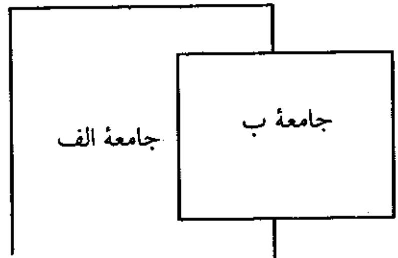
۱. مدل قیف مانند



۲. مدل سیاست پیوند



۳. مدل صلاحیتهای همپوشی(٤٥)



نمودار ۲-۸ ارتباطات میان جوامع: سه مدل

علت شایع بودن سیاست پیوند این است که بازیگران فراملی هم اهل ابتکار عمل هستند، هم از خود واکنش نشان می‌دهند و هم به تقلید می‌پردازند. هم از دستور کار خودشان پیروی می‌کنند، هم به دولتها واکنش نشان می‌دهند و هم از تاکتیکهای موفق یکدیگر تقلید می‌کنند. اما به هیچ وجه اقداماتشان به قصد مشکل‌تراشی برای حکومتها صورت نمی‌گیرد. در واقع، این دو طرف هرچه بیشتر با هم مشارکت دارند هرچند معمولاً دستیابی آنها به اهدافشان بیشتر یک رؤیا است تا یک احتمال عملی، در بسیاری از زمینه‌های گوناگون سیاست بین‌الملل از جمله در حوزهٔ سیاست عالی دست به عمل می‌زنند و نمی‌توان آنها را دست‌کم و نادیده گرفت. بیشتر جوامع جهان در نتیجهٔ فعالیتهای متنوعی که دارند مستقیماً و البته به شکل متناوب و نامنسجم با یکدیگر در پیوندند، ولی این پیوندها آن اندازه از استمرار برخوردار هست که حکومتها نه تنها نگران محیط داخلی خود باشند (همان‌گونه که در فصلهای نهم و دهم خواهیم دید) بلکه باید فرض را بر تعامل مستقل این محیط و محیط داخلی دیگر دولتها بگذارند. جنبه‌هایی از جهانی شدن که به فناوری اطلاعات باز می‌گردد این تعامل را حتی عادی‌تر و گسترده‌تر ساخته است.

همین‌جاست که *سیاست* پیوند به میان می‌آید. میان جوامع، پیوندهای بیشماری وجود دارد- که متخصصان تاریخ هنر، علاقه‌مندان به قطارهای دودی و سیاستمداران بازنشسته را به هم مرتبط می‌سازد. فقط برخی از این پیوندها مشکلاتی سیاسی خواه در خود حوزهٔ فراملی یا میان بازیگران فراملی و حکومتها پدید می‌آورد. بروز این مشکلات به دلیل وجود دیدگاههای متعارض دربارهٔ نحوهٔ سازمان‌دهی جامعه یا توزیع منابع، در سطح داخلی یا بین‌المللی است. در این حال بعد فراملی نقش خاصی در زمینهٔ مشروعیت مشارکت در موضوع و نوعی ابهام در خصوص این که کدام مرجع باید دست به کار شود، پدید می‌آورد.

در ظاهر بیشتر مجاری اقدام- مانند ائتلافهای تشکیل یافته از گروههای فشار، کارزارهای تبلیغاتی مطبوعات، کنفرانسهای علمی، به ویژه در جوامع باز، مشروع و بی‌ضرر شناخته می‌شود.[٤٦] ولی در عمل همیشه این تلقی وجود ندارد یا حتی چنین مقصودی برای آنها در نظر گرفته نمی‌شود. وانگهی آن‌چه، قانون مجازی می‌شناسد با آن‌چه از نظر سیاسی پذیرفته شده است کاملاً تفاوت دارد. برای نمونه میان کمک برادرانه به یک حزب همفکر در یک مبارزهٔ انتخاباتی و مداخلهٔ نپذیرفتنی در امور داخلی جامعهٔ دیگر مرز ظریفی وجود دارد. این گفته در جایی که

بازیگر فراملی آمادهٔ زیر پاگذاشتن قوانین است و در جوامعی که بازیگر یاد شده سعی می‌کند رفتاری کند که برای شهروندان محلی مجاز شناخته نمی‌شود حتی از درستی بیشتری برخوردار است. به همین دلیل است که در جریان رویدادهایی چون سرکوب مردم در تیمور شرقی بین کارکنان شبکه‌های تلویزیونی غربی و مقامهای دولتی نوعی دشمنی دو جانبه بروز می‌کند. نفس اقدام به مصاحبه با شهروندان محلی (که احتمالاً خودشان آن‌قدر ترسیده‌اند که لب به سخن نمی‌گشایند) اغلب نوعی مداخلهٔ سیاسی پنداشته می‌شود، هرچند خبرنگاران و جامعه‌ای که مصاحبه‌شوندگان به آن تعلق دارند این کار را خدمتی به خودشان و جامعهٔ بشری می‌شناسند.

شبکهٔ سیاست پیوند، زادهٔ انبوه فعالیتهای فراملی گونه‌های مختلف بازیگران فراملی است و به طور مستمر در همهٔ "پیوستار" نظام بین‌الملل بازخورد دارد و هم در خود بازیگران فراملی و هم در دولتها اثر می‌گذارد. خود سیاست پیوند از نوع مجزایی از کنشگری تشکیل می‌یابد و بر همین اساس فشارهای مشخصی بر کنشگری دولتها وارد می‌سازد. در نتیجه، هر روز دشوارتر از روز پیش می‌توان دانست که چه تصمیماتی کجا و به دست چه کسانی گرفته می‌شود. این امر هم برای شناخت ما و هم در زمینهٔ مسئولیت‌پذیری مردم‌سالارانه پیامدهایی دارد.

آشفته شدن مسئولیتها

معمولاً خود بازیگران هم دست‌کم به اندازهٔ شهروندان نمی‌دانند که در سیاست بین‌المللی و فراملی قدرت و اقتدار از کجا مایه می‌گیرد. براین اساس معمولاً دولتها نقش خود را دست‌بالا و بازیگران فراملی نقش خود را دست‌کم می‌گیرند؛ یکی می‌خواهد مسئولیتهایش کاهش نیابد و دیگری می‌خواهد بی‌جهت توجه دیگران را به خود جلب نکند. حتی اگر به لحاظ تحلیلی بتوان قائل به وجود پیوستاری شد که از حوزهٔ دولت تا حوزهٔ مناسبات فراملی (احتمالاً عبارت intergovernmental اشتباه است و باید transnational باشد) کشیده شده باشد و در میانهٔ آن ناحیهٔ خاکستری "سایه روشنی" وجود داشته باشد باز این برداشت کمکی به مشخص ساختن کار ریزه‌های حکومتها و بازیگران فراملی نمی‌کند.

اجازه بدهید برای روشن‌تر شدن موضوع مثالی بزنیم. در ۱۹۹۵ جنگ داخلی اندوهبار الجزایر آغاز شد تا جان ده‌ها هزار تن را بگیرد. ظاهراً حکومتهای غربی هم قدرت یا علاقه‌مندی لازم را برای مداخله نداشتند. در این مرحله، گروه فشار کاتولیک مذهب *سان*

اجیدیو[1] که در رم مستقر بود برای میانجیگری بین حکومت الجزایر و مخالفان بنیادگرای آن تلاشی آغاز کرد که خیلی زود عناوین اصلی اخبار را به خود اختصاص داد. پس از تلاشهای طولانی از جمله برگزاری یک نشست مقدماتی، حکومت نظامی الجزایر این اقدام را رد کرد، ولی همچنان سازنده‌ترین مداخلهٔ خارجی بوده که تا امروز انجام شده است.[(۴۷)]

چگونه باید اقدامات گروه *سان اجیدیو* را - که تا بیش از این رویدادها تقریباً هیچ غیر ایتالیایی نام آن را هم نشنیده بود - تفسیر کنیم؟ ممکن است یک واقع‌گرا خیلی زود نتیجه بگیرد که احتمالاً این بازیگر فراملی بدل مناسبی برای حکومت ایتالیا و شاید دیگر حکومتهای غربی بوده است که نمی‌توانستند علناً دست به کار شوند. این برداشت، فاصلهٔ چندانی با نظریه‌های توطئه ندارد که همیشه دربارهٔ آنها که از مرزها رخنه می‌کنند- اعم از فراماسونها، دلالان اسلحه، یا صلح‌سازان- رواج داشته است. برعکس، معتقدان به جامعهٔ مدنی بین‌المللی بر ارادهٔ مستقل و توانایی *سان اجیدیو* در خلأ حاصل از بدبینی و "احتیاط پیشگی" دولتهای همسایه تأکید خواهند کرد. اما تفسیری که محتمل‌تر از این دو تفسیر رقیب است آن دو را با هم می‌آمیزد و سرشت درهم و برهم رویدادهایی از این دست را می‌پذیرند. بر این اساس بسیار نامحتمل است که حکومت ایتالیا از اقدامات *سان اجیدیو* بی‌خبر یا مخالف با آن بوده باشد. احتمالاً همین مطلب را می‌توان در مورد متحدان اصلی ایتالیا یعنی فرانسه، انگلستان، و ایالات متحده گفت. احتمالاً دلگرمیهای رسمی بیشتری در راه بوده است. تقریباً مسلم است که حکومت ایتالیا در موقعیتی نبوده است که قادر باشد پس از شروع در مدیریت آن مداخله کند و در برابر زیانهای سیاسی ناشی از شکست یا حتی موفقیت براساس شرایط نادرست، آسیب‌پذیر بوده است. در این محیط شکننده و خطرناک که مذهب و حقوق بشر به اندازهٔ نفت و حمایت از متحد اهمیت داشت همهٔ بازیگران اعم از آنها که در داخل الجزایر فعال بودند و آنها که در خارج فعالیت داشتند کورمال کورمال پیش می‌رفتند و تا اندازه‌ای به هم وابسته بودند.

بازیگران فراملی فقط در برابر خودشان مسئولند حال آن‌که حکومتها مسئول رفاه مردم خود هستند و غالباً حتی ادعاهای دامنه‌دارتری هم دارند. ولی بسیاری از این بازیگران دقیقاً برای

---

1. San Egidio

پیگیری منافع مشترک تشکیل شده‌اند و رواج فزایندهٔ آنها در میان بخشهای تحصیل کرده‌تر شهروندان به آنها مشروعیتی می‌بخشد که حتی مورد تصدیق دولتها هم هست. برخی از بازیگران فراملی در فرآیند اجرای سیاستها به ویژه در جهان سوم یا پس از درگیریها گنجانده می‌شوند، حال آن‌که برخی دیگر نقش مهمی در تعیین معیارها دارند. هرچه این جریان پیش‌تر رود این بازیگران بیشتر سرشت دیوان‌سالارانه دولتها را به خود خواهند گرفت و یافتن راههایی برای پاسخگو ساختن آنها ضرورت بیشتری پیدا می‌کند. از دیرباز حوزهٔ سیاست خارجی مجال بیشتری برای پرهیز از این مسائل در اختیار می‌گذاشته است ولی همان‌گونه که در بخش سوم کتاب حاضر خواهیم دید جامعهٔ مدنی تمایل کمتری دارد که سیاست جهان را به حکومتها واگذار کند. براین اساس، دولتها با تکلیفی دو چندان روبه‌رو هستند: باید هم سیاست خارجی و هم مناسبات پیچیدهٔ فراملی را با فرآیندهای مشخص مردم‌سالارانه مرتبط سازند.

بخش سوم:
مسئولیت

فصل نهم

سرچشمه‌های داخلی سیاست خارجی

مسئولان سیاست خارجی ناچارند در آن واحد به جهات متعدد و گوناگون توجه داشته باشند: هم به سوی دولتهای تشکیل دهندهٔ نظام سیاسی بین‌الملل و هم به سوی بازیگران فراملی؛ هم به سوی دوردستها و هم به سوی نزدیک چه در معنای جغرافیایی و چه در معنای سیاسی کلمه؛ و به طور مشخص‌تر باید به موکلان داخلی خود- "درون" جامعهٔ خودشان- پاسخ گویند که با "بیرونی" که هیچ‌گونه مسئولیت رسمی در قبالش ندارند تفاوت دارند. آنان ناگزیر هستند با این واقعیت روبرو شوند که نتایج سیاسی در برابر رویدادهایی که اساساً "داخلی" هستند آسیب‌پذیرند و برعکس، سیاست خارجی نیز بر پویشهای سیاسی داخلی تأثیر می‌گذارد. فصل حاضر و فصل بعد به بررسی این دو بعد اختصاص دارد. در فصل حاضر به بحث دربارهٔ رابطهٔ کلی میان داخل و خارج می‌پردازیم و طی آن هم به تعمیمهایی که غالباً دربارهٔ "سرچشمه‌ها"ی داخلی سیاست خارجی مطرح می‌شود و هم به تأثیر رویدادهای داخلی، ساختارهای قانونی و انواع رژیمها اشاره‌ای ویژه خواهیم کرد. در فصل دهم، بحث، سرشت هنجاری‌تری پیدا می‌کند و طی آن می‌بینیم سیاست خارجی چه‌اندازه برای شهروندان امروزی از اهمیت و معنا برخوردار است و آنان تا چه حد قادرند از طریق آن در معماهای سیاسی مهمی مشارکت جویند که روابط بین‌الملل پیش می‌آورد. اگر امروزه بیشتر اقدامات سیاسی بعدی بین‌المللی دارد پس مشکلات انتخاب میان

مسئولیتهای داخل و خارج و این‌که از منابع کمیاب استفاده کنیم حتی شدیدتر از دوران دولتهای پیرو مشی خودبسندگی اقتصادی یا دولت کینزی شده است. همچنین اگر جهانی شدن ستیزه‌هایی در برابر هدایت و اخلاق ما پدید می‌آورد در این صورت باید دقیقاً از طریق سیاست "خارجی" واکنش نشان دهیم. البته نوعی سیاست خارجی که با آنچه *بیسمارک* یا حتی *آدنائر* به کار می‌بستند تفاوت بسیار دارد. به دیگر سخن، بعد داخلی و بعد خارجی جز در پیوند با هم معنایی ندارند ولی این بدان معنا نیست که آنها یک چیزند.

سرچشمه‌ها، محدودیتها و بازیگران

امروزه هیچ کس معتقد نیست سیاست خارجی از آنچه درون دولتها می‌گذرد تأثیر نمی‌پذیرد. استعارهٔ توپهای بیلیارد و به همراه آن این برداشت که سیاست خارجی مانند شطرنج اساساً به انتخاب *استراتژی* باز می‌گردد کنار گذاشته شده است.(۱) حتی نوواقع‌گرایان هم اذعان می‌کنند که امور مهم را نمی‌توان براساس پویشهای بین‌المللی تبیین کرد. برخی تحلیلگران از آن سوی بام افتاده‌اند و مانند ریچارد *پایپز*[1] که دربارهٔ سیاست ایالات متحده در قبال چچن اظهار نظر کرده است معتقدند "برای ما فقط سیاست داخلی اهمیت دارد" یا مانند *الکساندر ونت* که در چارچوب بحث از محدودیتهای جامعه‌پذیری بین‌المللی سخن گفته است براین باورند که "رفتار سیاست خارجی را اغلب سیاست داخلی تعیین می‌کند".(۲) ناظران دقیق از دهۀ ۱۹۲۰ خاطرنشان ساخته‌اند سرشت دولت نو با عناصر بسیج توده‌ها، مردم‌گرایی و اقتصاد محوریش قطعاً در سیاست خارجی تأثیر می‌گذارد. *اکارت کر*[2] پیش از *فریتس فیشر*[3] دربارهٔ سرشت مشخصاً "پروسی" سیاست خارجی آلمان ادعاهایی مطرح ساخت و بیشتر خرده‌گیران فاشیسم و کمونیسم شوروی به وجود ارتباطاتی میان اقتدارگرایی در داخل و تجاوزطلبی در خارج قائل بودند.(۳) سیاست خارجی ایالات متحده را اغلب در گرو انزواگرا بودن افکار عمومی داخلی آن کشور- پس از رد شدن پیمان ورسای در کنگرهٔ آن کشور و تصویب قوانین بی‌طرفی در دهۀ ۱۹۳۰- دانسته‌اند. بنابراین منطقی بود عبارت "سرچشمه‌های *داخلی* سیاست خارجی" از میانۀ دهۀ ۱۹٦۰ جزء واژگان جاافتادهٔ دانشگاهی درآید.(٤)

1. Richard Pipes
2. Eckart kehr
3. Fritz Fischer

منظور از سرچشمه‌های داخلی سیاست خارجی چیست؟ بسیار اهمیت دارد که میان دو شیوهٔ تأثیرگذاری محیط داخلی[1] در سیاست خارجی فرق بگذاریم. "سرچشمه‌ها[2]" اصطلاح فراگیری است ولی در مقایسه با اصطلاح ملموس‌تر "محدودیتها[3]" به دروندادهای فعال‌تری برای سیاست خارجی اشاره می‌کند. هیچ یک از این دو اصطلاح چیز چندانی دربارهٔ هویت بازیگران گوناگونی که در سطح داخلی فعالیت دارند و هم دروندادها و هم محدودیتها را ایجاد می‌کنند به ما نمی‌گوید؛ باید اینها را جدا از هم مشخص کنیم.

سرسری‌ترین تفسیر دربارهٔ اندیشهٔ سرچشمه‌های داخلی این است که سیاست خارجی را اساساً محصول داخل بدانیم- به قول کر، *اولویت قائل شدن برای سیاست داخل*[4]. مسلماً در کشورهای قدرتمند و کامل خودبسایی چون ایالات متحده ممکن است چنین به نظر رسد که پویشهای سیاسی پیچیدهٔ مطرح در کنگره، بیش از همهٔ سخنرانیهای ایراد شده در سازمان ملل یا حتی گفتگوهای دوجانبه با دیگر قدرتهای بزرگ، روابط بین‌الملل را رقم می‌زند. غالباً چنین پنداشته شده است که اگر فقط قدرت گروه فشار یهودیان در زمینهٔ تعیین نتیجهٔ انتخابات در برخی ایالتهایی که موضع انتخاباتی ثابتی ندارند کاهش یابد سیاست آمریکا دگرگون خواهد شد و امکانات تازه‌ای برای صلح در خاورمیانه فراهم خواهد آمد. اما این برداشت نوعی ساده‌انگاری آشکار و مفرط است. ایالات متحده جدای از فشارهای گروه فشار یهودیان- که البته امر مسلمی است و تأثیر خود را نیز دارد- منافع استراتژیک و اخلاقی در حفظ موجودیت اسراییل دارد. همچنین می‌توان خاطرنشان ساخت سیاست خارجی آمریکا با وجود فراز و نشیبهایی که در مسائل انتخاباتی رخ داده تا چه حد طی دهه‌ها از استمرار برخوردار بوده است.

خود استمرار را نیز می‌توان به کمک مفهوم اولویت سرچشمه‌های داخلی و از طریق پیوند برقرار کردن میان نوع رژیم یا استیلای یک طبقهٔ خاص و نوع معینی از سمت‌گیری سیاست خارجی توضیح داد. در ادامهٔ بحث به این رویکرد خواهیم پرداخت ولی در این‌جا اشاره به دو

---

1. domestic environment
2. sources
3. constraints
4. das primat den innenpolitik

نکته کافی است. نخست، این‌گونه نگرشها برای تأثیرگذاری داخل در سیاست خارجی سرشتی بیش از حد یک بعدی قائلند. در عرصه‌ای که بازیگران فراوان و سطوح فعالیت بسیاری در آن وجود دارد تبیین‌های تک عاملی به ندرت می‌تواند قانع کننده باشد چه رسد به جایی که مسائل طی دوره‌های تاریخی بلندمدت و در حال ظهور مورد تجدیدنظر قرار می‌گیرند. بیشتر نظامهای سیاسی یا امور داخلی بیشتر بازیگران فراملی آن اندازه نیرومند و مقاوم هست که زیرسلطهٔ یک گروه فشار یا دسته‌ای از سهامداران قرار نگیرد. دوم، ایالات متحده را نمی‌توان مشتی نمونهٔ خروار دانست. در قانون اساسی این کشور برای قوهٔ مقننه فرصتهای بی‌نظیری در زمینهٔ کنترل اختیارات قوهٔ مجریه در عرصهٔ سیاست خارجی در نظر گرفته شده است و فرهنگ سیاسی آن کشور، هم رنگ کوته‌نظری دارد و هم رنگ ضدیت با حکومت، که هرچند هیچ‌یک به‌طور قطعی دست‌بالا پیدا نمی‌کند، رؤسای جمهور آن کشور را دربارهٔ قبول تعهدات بین‌المللی عصبی می‌سازد.

رویکرد واقع‌بینانه‌تر در قبال سرچشمه‌های داخلی سیاست خارجی، بر مفهوم "بازی دو سطحی"[1] *رابرت پوتنام*[2] صورت می‌گیرد که براساس آن "رؤسای حکومتها" در آن واحد مشغول بازی سیاست روی دو تخته یا صفحهٔ داخلی و بین‌المللی هستند[(5)]. این پارادایم مبتنی بر نظریهٔ بازیها و گفت‌وگو محور، محدودیتهای شدیدی دارد- افزودن یک عرصهٔ داخلی نمی‌تواند نقایص مدل آشنای بازیگر عقلانی را برطرف سازد- ولی تفکیک‌ناپذیری مسائل خارجی و داخلی را از نظر سیاستگذاران به خوبی نشان می‌دهد. اگر مبنا را بر این بگذاریم که تصمیم‌گیران سیاست خارجی همیشه " مانند *ژانوس* با دو چهره به دو سو نظر دارند" و در مجموعه‌ای از ملاحظات پیوسته با هم تعامل دارند می‌توانیم از خطاهای تبیین تک علتی در امان بمانیم و ببینیم رهبری احتمالاً از چه مجالی برای "تأثیرگذاری" برخوردار است. نفس این واقعیت که این دو محیط منطق‌های متفاوتی دارند بدین معنی است که باید دربارهٔ اولویتها و نیز مدیریت پیچیده‌ای دست به انتخاب زد. این مسئولیت قابل ملاحظه‌ای بر دوش هدایت کنندگان سیاست عمومی می‌گذارد- و تا حدودی نیز به آنان آزادی می‌بخشد. حتی در برداشت محدود *پوتنام* و همکارانش، یک رهبر می‌تواند در "مجموعهٔ برنده" یعنی در "مجموعهٔ توافقات

1. two- level game

2. Robert Putnam

بالقوه‌ای دستکاری کند که در مخالفت با "عدم توافق" موجود مورد تأیید موکلان داخلی قرار خواهد گرفت".[۶] این مجموعه خود به خود به اجرا در نمی‌آید بلکه نیازمند تلاش، مهارت و خلاقیت سیاسی قابل ملاحظه‌ای است. به همین سان سیاست خارجی را باید در معرض جریان پیوستهٔ دروندادهای داخلی دست‌کم به اندازهٔ دروندادهای بین‌المللی دانست. سیاست خارجی "سرچشمه‌ای" چندگانه دارد.

این برداشت از جریان تأثیرات برخاسته از سیاست داخلی، به مراتب فراتر از تصویر تصمیم‌گیرنده‌ای می‌رود که در حال بازی روی دو تختهٔ شطرنج است. برداشت یاد شده به ما اجازه می‌دهد ببینیم بسیاری از سرچشمه‌های داخلی سیاست خارجی پیش‌بینی نشده‌اند و با انتظارات یا قواعد راهبردی از پیش تعیین شده جور در نمی‌آیند. سیاست خارجی از تأثیر ارزشها، اندیشه‌ها، ابتکارات و خیزشها که از بسیاری جهات سرشتی فراملی دارند ولی غالباً زادهٔ داخل نیز هستند در امان نیست. در برجسته‌ترین نمونه‌ها یا در دولتهای مهم، این نیروها حتی می‌توانند از طریق سیاست خارجی دولت مورد بحث در نظام بین‌المللی کل تأثیر بگذارند.[۷] چنین چیزی در انقلاب فرانسه و رایش سوم رخ داد. شکل کمتر برجستهٔ آن این است که فعالیت گروههای فشار و سیاست حزبی داخل پس از پیروزی حزب جدید کارگر انگلیس در انتخابات مه ۱۹۹۷ موجب شد سیاست خارجی آن کشور اخلاق‌نگرتر شود، درست همان‌طور که فشارهای کهنه سربازان ناخرسند زیمبابوه برای اصلاحات ارضی با نیاز *موگابه* به یک حرکت حساب شده برای پیروزی در انتخابات، به اشغال مزارع سفیدپوستان و نهایتاً بروز بحران در روابط زیمبابوه با انگلستان طی سالهای ۲۰۰۰-۱۹۹۹ منجر شد.

از این گذشته، جامعهٔ داخلی برای سیاستگذاران خارجی *تنگناهایی* هم می‌آفرینند؛ یعنی به خاطر جامعهٔ خاصی که نمایندگی آن را در مناسبات بین‌المللی برعهده دارند محدودیتهای نسبتاً پایدار و شناخته شده‌ای برای آزادی عمل آنان ایجاد می‌کند. نمونهٔ معروف این محدودیتها منافع کشاورزان فرانسوی بود که هرگونه امید حکومت پاریس برای اصلاح سیاست مشترک کشاورزی اتحادیهٔ اروپا را بر باد داد. هرچند بیشتر رهبران به این وسوسه می‌افتند که امور بین‌المللی را اولویت درجهٔ یک خود قرار دهند، همیشه رشته‌ای که آنان را به پایگاه داخلی‌شان پیوند می‌دهد آنها را به جامعهٔ داخلی باز می‌گرداند و غالباً نتایجی ناگهانی و تکان دهنده به بار می‌آورد. این تا حدودی نتیجهٔ اختلافات درونی نخبگان یا فقدان منابع لازم برای پیگیری

طرحهای بلند پروازانه است، ولی گذشته از این می‌تواند زادهٔ پیشی گرفتن بر افکار عمومی داخلی باشد. هرچند بسته به سرشت دولت فرق می‌کند، برخی گروهها از قدرت وتو برخوردار خواهند بود؛ بدین معنی که هر ابتکاری برای آن‌که در خارج از اعتبار برخوردار باشد (به قول *موراوسیک*[1]) نیازمند "تأیید" آنها خواهد بود. نمونه این گروهها ارتش است، ولی در سیاست اقتصادی خارجی آراء بانکداران و سرمایه‌گذاران (چه در داخل و چه در خارج) برای اعتباری که پول کشور را سرپا نگه می‌دارد اهمیت قاطع دارد. حتی افکار عمومی توده‌ها نیز می‌تواند از طریق همه‌پرسی‌ها همین نقش ترمز را بازی کند؛ این چیزی بود که حکومتهای فرانسه و دانمارک در ۳-۱۹۹۲ در جریان تلاشهایی که برای تصویب پیمان ماستریخت به عمل می‌آوردند دریافتند. انقلاب ۱۹۱۷ روسیه این واقعیت را حتی به شکل روشن‌تری آشکار ساخت که هیچ سیاست خارجی یا سیاست جنگی نمی‌تواند حمایت مردمی که در نهایت سیاست یاد شده را سرپا نگه می‌دارند مسلم بینگارد.

براین اساس، هر حکومت هوشمندی پیش‌بینی مخالفتهای احتمالی در داخل را خواهد کرد و در سیاست خارجی خود این را نیز در نظر می‌گیرد که کشور تاب تحمل چه چیزهایی خواهد داشت- و این چیزی بود که رهبران شوروی چون بیش از حد عادت به مسلم انگاشتن اطاعت مردم کشورشان داشتند در دسامبر ۱۹۷۹ هنگام به راه‌انداختن جنگ افغانستان که خیلی زود به ویتنام شوروی تبدیل شد آن را در نظر نگرفتند. در واقع برای رهبران، این امکان وجود دارد که در مذاکره با دیگر دولتها از تنگناها و محدودیتهایی بهره‌برداری نمایند که سیاست داخلی بر آنها تحمیل می‌کند. این همان راهبرد "دست و بالم بسته است" می‌باشد که البته احتمالاً فقط زمانی کارگشاست که طرف ثالث بی‌اندازه مشتاق دستیابی به توافق باشد. در نهایت این راهبرد فقط مشوق مداخلهٔ مستقیم در سیاست داخلی طرف اول برای "باز کردن دست و بال" رهبران آن می‌شود یا براساس این آگاهی که آرایش سیاسی داخلی همیشه نهایتاً تغییر می‌کند به نوعی بازی صبر و انتظار می‌انجامد.[۸] برعکس، احتمال دگرگونی حکومتها اعم از مردم‌سالار و غیرمردم‌سالار، هر سیاستگذار خارجی را وامی‌دارد تا در زمینهٔ آن‌چه می‌تواند به خارجیان وعده دهد احتیاط پیشه کند. در نهایت هیچ حکومتی قطع‌نظر از مقررات قانونی خاص موجود نمی‌تواند دست حکومتهای بعدی را در زمینهٔ مسائل اصلی سیاست خارجی ببندد.

---

1. Moravcsik

محیط داخلی به هیچ وجه تک فاز نیست بلکه از *بازیگران* گوناگون و انواع فعالیتهایی تشکیل می‌یابد که در بحث ما بهترین راه مفهوم‌بندی آنها استفاده از طرح دایره‌های هم‌مرکز است.(۹) از زمانی که *اسنایدر، بروک و ساپین* برای نخستین بار نظام تصمیم‌گیری در حوزهٔ سیاست خارجی را به گونه‌ای ترسیم کردند که در آن رهبران رسمی نقش‌آفرین اصلی ولی نه انحصاری این عرصه بودند پیوسته حلقه‌های فعالیت بیشتری به این طرف افزوده شده است. بخش نخست کتاب حاضر به سیاست درون حکومت اختصاص داشت که در برگیرندهٔ نخبگان رقیب و منافع دیوانی بوده است. با حرکت از این حلقهٔ درونی به سمت جامعهٔ داخلی با چهار عنصر مجلس، افکار عمومی، گروههای فشار، و مطبوعات (شامل دیگر رسانه‌ها) روبه‌رو می‌شویم. این چهار عنصر را عمدتاً در فصل دهم و در زمینهٔ مسئله "موکلان" سیاست خارجی- آنها که رهبران عملاً و اخلاقاً خود را در برابر آنها مسئول احساس می‌کنند- مورد بحث قرار خواهیم داد. ولی (اگر چه نه بازیگرانی تمام عیار) دست‌کم نیروهای دیگری وجود دارند که چهار عنصر یاد شده آنها را از نظر پنهان می‌سازند: طبقات اجتماعی و نوعی رژیم. در فصل حاضر درباره هر دو عامل به عنوان نمونه‌هایی از عوامل داخلی تعیین کننده بحث می‌کنیم که اهمیت‌شان را در عمل می‌توان ارزیابی کرد. بین افراد یا گروههایی که به شکل کاملاً آشکار و تا حدودی خودآگاهانه ایفای نقش می‌کنند و بنابراین در فرآیند سیاستگذاری مشارکت دارند و عناصری از جامعه که شاید به سیاستها شکل بخشند ولی هیچ‌گونه نظر روشن یا سازوکاری برای بسیج منافع ندارند، ناحیه‌ای خاکستری و سایه‌روشن وجود دارد. ممکن است "دهقانان"، "طبقهٔ کارگر"، یک اقلیت قومی مانند "اسپانیایی تباران" (در ایالات متحده) یا حتی "کارگران خارجی" (در آلمان) همگی توان تأثیرگذاری در سیاست خارجی را داشته باشند ولی در زمینهٔ رسیدن به موضع‌گیریهای دسته‌جمعی دشواریهای بزرگی دارند و در نتیجه به دشوار می‌توان آنها را "در عمل" مشاهده کرد. تنها کاری که از دستمان بر می‌آید یادآوری تعمیمهای محدودی دربارهٔ نوع ارتباطاتی است که ممکن است میان سیاست خارجی و ترکیب‌بندیهای خاص از طبقه، رژیم یا میزان توسعه‌یافتگی وجود داشته باشد.

از این فراتر، بازیگران منفردی هستند که تقریباً در همه جا می‌توانند سربرآورند و تأثیری از خود برجا گذارند که از نظر سرشت و مدت دوام پیش‌بینی‌ناپذیر باشد. چه کسی می‌توانست بگوید که شاهزاده خانم *دایانا* به یک مبارزه دو آتشه بر ضد مینهای زمینی تبدیل خواهد شد و داخل دولت انگلستان مناقشه‌ای بر سر مسئله سیاست دفاعی برپا خواهد کرد؟ یا یک خاخام

خشک اندیش در بیت‌المقدس نه تنها در مرحله‌ای حساس از مذاکرات صلح، فلسطینیان را "مارهای خوش خط و خال" بخواند بلکه بگوید شش میلیون قربانی یهودسوزی چون نمایندهٔ ارواح گناهکاران گذشته بوده‌اند شایستگی دچار شدن به این سرنوشت را داشته‌اند؟(۱۰) شاید اینها نمونه‌هایی افراطی باشد ولی سر برآوردن نیروهای سیاسی بادوام‌تری چون سبزها در اروپای غربی یا ملت‌گرایان هوادار توسعه جنگ‌افزارهای هسته‌ای در هند هم می‌تواند سیاستمداران و تحلیل‌گران متعارف را غافلگیر و شگفت‌زده کند. محیط داخلی هر کشور خاص همان کشور و پیوسته در حال دگرگونی است.

این بدان معنی است که تعمیمهای ما- به ویژه در خصوص این‌که دولتها چه اندازه کارکردی عادی در داخل چه رسد به خارجی دارند- همواره مشروط است. به این موضوع در فصل دوم اشاره شد ولی این‌جا هم ارزش دارد که تکرار کنیم از حدود ۲۰۰ دولت جهان برخی- حتی شاید اقلیت قابل ملاحظه‌ای از آنها- چنان فاقد نظامهای پایدار اداری، سیاسی و اجتماعی هستند که به دشواری می‌توان رابطهٔ میان سیاست خارجی و محیط داخلی آنها را به تصویر کشید. هرجا دولتهای ضعیف، "شکست خورده"، "کاذب" یا "وظیفه خور" داریم احتمالاً سیاستهای خارجی آنها هم ضعیف، دمدمی و وابسته خواهد بود(۱۱). شایان توجه است که لبنان در مقایسه با همسایگانش سوریه و اردن که به کوچکی خود آن کشورند ولی دچار چنددستگی نیستند چه تأثیر ناچیزی بر محیط منطقه‌ای خود می‌گذارد. همین گفته دربارهٔ بسیاری از دولتهای آفریقایی هم صادق است. با نفوذ منافع خصوصی گروه *القاعده* در دولت *طالبان* در افغانستان، آن کشور از مدتها پیش در معرض ملاحظات خارجی ویران کننده قرار دارد. برعکس، هرجا ارتش قدرت را به دست گیرد معمولاً این خود نشانه‌ای از شکست خوردن دولت (و احتمالاً غارتگری بیشتر نظامیان) است ولی با وجودی که ممکن است روی کار آمدن ارتش وضعیت حقوق بشر را در کشور وخیم‌تر می‌کند، می‌تواند باز دیگر آن دولت را در سطح بین‌المللی به صحنه آورد و حتی سیاست خارجی آن را پیش‌بینی پذیرتر کند.

پیچیدگیهای ناشی از رویدادهای داخلی

همان‌گونه که از سال ۱۹۹۶ به این سو دربارهٔ نیروهای اروپایی موجود در سازمان ناتو گفته شده است، به‌طور کلی دو عرصهٔ سیاست خارجی و سیاست داخلی از هم جدا ولی [در واقع]

تفکیک‌ناپذیرند.[۱۲] بازیگران بسیاری هستند که همزمان در هر دو حوزه فعالند و بدون چندان اعتنایی به مرزهای رسمی کشورها در سیاستها تأثیر می‌گذارند. به همین سان در حالی که موضوعات گاه امکان دستیابی فقط به یکی از دو دسته اهداف داخلی یا خارجی را می‌دهند معمولاً هم درون و هم در بیرون دولت یا بازیگر فراملی بازتاب دارند. این ارتباط متقابل به آشکارترین وجهی در مسئله منابع مشهود است ولی در زمینهٔ فرهنگ سیاسی و پیامدهای دگرگونی داخلی نیز خود را نمایان می‌سازد. هر یک از این سه بعد شایستهٔ بحث بیشتر است.

در وجه *منابع*[۱] موضوع به جزئیات تصمیم‌گیری درباره هزینه‌های عمومی و نیز تخصیص بلند مدت منابع باز می‌گردد. همان‌گونه که در فصل ششم دیدیم سیاست خارجی دست‌کم در معنای محدود دیپلماسی، پرهزینه‌ترین حوزهٔ فعالیت دولتها نیست. ولی ابزارهای ملازم با آن یعنی دفاع، ترویج بازرگانی و کمکهای خارجی برای توسعه، به مراتب پرهزینه‌تر است. این ابزارها مناقشات منظمی بر سر ارزشها در برابر پول بر می‌انگیزند که به سهولت منحرف و به تقابل "ما" در برابر "آنها" تبدیل می‌شود. آیا به یک ناو هواپیمابر دیگر، پایگاههای پرت و دور افتاده، سفارتخانه در *کیف یا موگادیشو*، عضویت در یونسکو، یک خط هواپیمایی ملی یا کنسولگری‌هایی برای کمک به هم‌میهنان بی‌عرضه در اکناف جهان نیاز داریم؟ این مناقشات به ویژه هنگامی شدت می‌گیرد که شقوق جایگزین بر سر بیمارستان‌های بیشتر، مدارس بیشتر و جاده‌های بیشتر یا سیر کردن شکمهای گرسنه و مایه‌کوبی کودکان در برابر بیماریهای کشنده باشند. موضوعات همیشه پیچیده‌تر از این گزینه‌های ناخوشایند است. ولی از این واقعیت گریزی نیست که تعهدات سنگین در مناسبات بین‌المللی به معنی وجود منابع کمتری در دست دولت برای خرج کردن در داخل است و غالباً در مباحثات عمومی مسئله به همین شکل مطرح می‌شود- کمکهای خیرخواهانه از داخل آغاز می‌شود، پیروزی در انتخابات با تکیه بر موضوع مالیاتها به دست می‌آید و دیگر موضوعات عادی و معمول زندگی سیاسی داخلی.

هرچه بحث پیش‌تر رود روشن‌تر می‌شود که خود جامعهٔ داخلی بر سر به اصطلاح "خرج کردن در آن‌سوی مرزها" دچار چند دستگی و اختلاف است. بین مصرف‌کنندگان که عموماً هوادار کاهش مالیاتها هستند و تولید کنندگان که برخی از مشاغل آنها به صنایع تسلیحاتی،

1. resources

فعالیت نظامی یا دیگر اشکال گوناگون فعالیت بین‌المللی بستگی دارد که دولت هزینه‌های آن را می‌پردازد اختلاف‌نظرهایی هست. از این گذشته ممکن است تولید کنندگان به دیوان‌سالاری که در روند سیاستگذاری نقش بسیار مهمی دارد دسترسی بهتری داشته باشند و به ویژه هزینه‌های دفاعی از دیرباز قورقگاهی تعرض‌ناپذیر بوده زیرا امنیت ملی شرط لازم برای دستیابی به دیگر اهداف اجتماعی قلمداد شده است. با این حال گاه به مرحله‌ای می‌رسیم که تقبل هزینه‌های سنگین در مورد اهداف خارجی بار کمرشکن بر دوش دولت می‌گذارد و غالباً به آن منجر می‌شود که تصمیمهای سیاست خارجی به دلایل مالی داخلی گرفته شود.(۱۳) حتی ایالات متحده هم ناچار شد در نتیجهٔ رکودی که هزینه‌های سنگین جنگ ویتنام در داخل حکمفرما ساخته بود در سال ۱۹۷۱ کل سیاست اقتصادی خارجی خود را دگرگون سازد.(۱۴) یک سیاست خارجی مؤثر نباید بگذارد مرحله‌ای فرا رسد که تصمیمات عمدهٔ مربوط به یک حوزه به این دلیل گرفته شود که بیشتر با حوزه‌ای دیگر ارتباط دارد.

اساساً فشارهای برخاسته از محیط‌های داخلی و بین‌المللی از نظر نوع با هم متفاوت هستند. فشارهای داخلی می‌تواند مؤکد، عملی و در عین حال زادهٔ جاروجنجالهای سیاسی نسبتاً زودگذر باشد. اما قضاوت نادرست ممکن است به سقوط حکومت بینجامد و به همین خاطر است که حتی پیش پا افتاده‌ترین مسائل داخلی در افق دید تصمیم‌گیران داخلی به شکل وحشتناکی ظاهر می‌شود و فرمانروایان خودکامه هم در برابر هر نشانه‌ای از معارضه‌جویی با مواضع‌شان واکنشی افراطی از خود نشان می‌دهند. برعکس، فشارهای بین‌المللی به دلیل مختل ساختن ملاحظات داخلی، در مواقع اضطراری نادیده گرفته خواهند شد ولی چه بسا در نهایت اهمیت بلندمدت بیشتری داشته باشند، زیرا با به میان آمدن ضرورت دفاعی یا تشکیل اتحاد یا پدید آوردن یک محیط بین‌المللی مطلوب‌تر برای نفس بقای دولت دارای اهمیت محوری شناخته شوند. با توجه به این‌که سیاستگذاران خارجی غالباً با داشتن علایق مشترک و تماسهای شخصی در سطح بین‌المللی با یکدیگر پیوند دارند به سهولت می‌توان فهمید که چرا دولتها گاه هزینه‌های سنگین داخلی اعم از هزینه‌های مالی و سیاسی را به دلایل خارجی پذیرا می‌شوند- مانند تمایل آلمان به قبول بخشی از هزینه‌های جنگ با عراق در سال ۱۹۹۱ یا گسیل سربازان استرالیایی برای کمک به ایالات متحده در ویتنام. در هر دوی این موارد، وضعیت بین‌المللی چنان حاد و لزوم پرهیز از رنجاندن

واشنگتن چنان شدید انگاشته می‌شد که حکومتهای آلمان و استرالیا لطمه دیدن دیگر سیاستها و محبوبیت خودشان را ناگزیر پذیرفتند.

اگر برخی دولتها می‌توانند منت‌کشی کنند و بنابراین هم خدا را داشته باشند و هم خرما را- مانند زمانی که ایالات متحده بدهیهای خود را به سازمان ملل نمی‌پردازد یا سوئد به ناتو نمی‌پیوندد- بیشتر دولتها ناچارند میان تخصیص منابع به اهداف خارجی و داخلی پیوسته توازن برقرار کنند چون تعهدات خارجی پس از آن‌که به گردن گرفته می‌شوند نسبتاً انعطاف‌ناپذیرند. این حقیقت را به سهل‌ترین شکلی می‌توان در زمینهٔ محیط زیست مشاهده کرد که قبول تعهد برای کاستن از انتشار گازهای سی‌اف‌سی یا حفظ جنگلهای پر باران نتایجی عملی به صورت کاهش درآمدها یا بالا رفتن هزینه‌های تولید در بر دارد. با وجودی که وضع مالیات بنزین می‌تواند نقش چشمگیری در کاهش مصرف نفت داشته باشد ایالات متحده به دلیل اعتراضات داخلی عظیمی که حتی چند سنت افزایش قیمت بنزین ممکن است برپا کند مالیات بنزین را به طور جدی مدنظر قرار نمی‌دهد. اما معمولاً لزوم برقراری توازن در نهایت خود را تحمیل می‌کند مانند زمانی که دو دهه مسلم انگاشتن عرضهٔ نفت ارزان ناگهان در سال ۱۹۷۳ برباد رفت یا غفلت فرانسه از وخیم شدن موضع رقابتی‌اش در برابر آلمان که به تازگی یکپارچه شده بود به شکست ویران کننده آن کشور در سال ۱۸۷۰ منجر شد. کنار آمدن آهسته و دردناک انگلستان با سرشت دیگرگون اروپای قاره‌ای پس از سال ۱۹۵۰ را هم می‌توان به همین شیوه تفسیر کرد؛ این در حالی است که همسایگان عرب اسراییل زمانی که فقط می‌توانند منابع خود را به اصلاحات داخلی تخصیص دهند به شکل تناقض‌آمیزی چاره‌ای جز برطرف ساختن آسیب‌پذیریهای منطقه‌ای خود ندارند. سرانجام، اعضای کنونی اتحادیهٔ اروپا ناچار خواهند بود خیلی زود با این ضرورت دردناک روبه‌رو شوند که اگر جداً خواهان کسب هویت نظامی مستقل از ناتو هستند باید هزینه‌های دفاعی خود را بالا ببرند. یک ارتش اروپایی پیامدهای مهمی در داخل کشورهای عضو اتحادیهٔ اروپا دارد که کمتر از پیامدهای بین‌المللی آن نیست.

این حقیقت را که سیاست خارجی ضمن آن‌که حوزه‌ای مجزاست در معرض پیچ و تاب‌های سیاست داخلی هم هست در زمینهٔ *فرهنگ داخلی*[1] نیز می‌توان مشاهده کرد. فرهنگ

1. domestic culture

داخلی تا حدودی در نتیجهٔ ضربه‌هایی که کشور در سیاست جهان می‌خورد شکل می‌گیرد، ولی همین که برخی نگرشهای اجتماعی و نیروهای سیاسی جاافتادند به شکل بازخوردی برگزینه‌های آیندهٔ سیاست خارجی تأثیر می‌گذارند و غالباً پیامدهایی جدی به بار می‌آورند. برجسته‌ترین نمونهٔ این امر در دوران ما حکومت سفیدپوست آفریقای جنوبی بوده است. رژیم پرتوریا سعی کرد با انکار مشروعیت انتقادات خارجیان از نظام جدایی‌نژادی آن کشور و پرداختن به دیپلماسی معمول، سیاست داخلی را از سیاست خارجی جدا نگه دارد. همچنین تلاش کرد با تفرقه انداختن میان مخالفان خارجی خود از تاکتیکهای واقع‌گرایانهٔ قدیمی بهره جوید؛ همچنین نظر و حمایت آن دسته از رهبران دولتهای سیاه‌پوست آفریقا را که مایل بودند با آنها تعامل داشته باشند به ویژه *فلیکس هوفوئه بوینی*[1] رهبر ساحل عاج و هستینگز *باندا* رهبر مالاوی را جلب می‌کرد. این روش موقتاً با کامیابی همراه بود، ولی در بلند مدت با شکست روبه‌رو شد زیرا محفوظ نگه داشتن رژیم جدایی‌نژادی از فشارهای سیاسی امکان‌ناپذیر بود. سرکوب اکثریت سیاه‌پوست آفریقای جنوبی نهایتاً مناسبات خارجی دولت سفیدپوست آن کشور را تحت تأثیر قرار داد نه تنها به خاطر موفقیت گروههای خصوصی فراملی (چنان که در فصل هشتم دیدیم) بلکه همچنین به این دلیل که در نهایت معدودی از حکومتها مایل بودند با نظامی همراهی کنند که از نظر تاریخی محکوم به شکست بود و خود و مردم‌شان آن را نفرت‌انگیز می‌دانستند. جا افتادن این نگرش فقط از آن روبه زمان نیاز داشت که معمولاً سیاست داخلی و سیاست خارجی با آهنگ یکسانی پیش نمی‌روند.

یافتن نمونه‌های دیگر دشوار نیست. ضدیت با آمریکا که همواره در سیاست یونان نمایان است در حوادث جنگ داخلی سالهای ۹-۱۹٤٦ آن کشور، کودتای نظامی سال ۱۹٦۷ و اشغال قبرس به دست نیروهای ترکیه در سال ۱۹۷٤ (که دست‌کم واشنگتن اجازهٔ انجام آن را داد) ریشه دارد.[(۱۵)] این احساس دشمنی برای آن دسته از سیاستمداران و فن‌سالاران یونانی که چاره‌ای جز بهبود روابط با بزرگترین متحد کشورشان در پیمان ناتو نمی‌بینند همچنان دشواری‌آفرین است. رویدادهای منطقهٔ بالکان در دههٔ ۱۹۹۰ هم دشمنی داخلی با آمریکا و هم تنشهای خارجی آن کشور را تقویت کرده است، زیرا افکار عمومی یونان احساس می‌کرد

1. Felix Houphouet- Boigny

صربستان به ناحق سپر بلا شده است و دولت یونان هم احساس می‌کرد ملاحظات و نگرانیهایی که دربارهٔ مقدونیه و آلبانی دارد تا حد بسیاری نادیده گرفته شده است. شاید این دور باطل بدگمانیهای داخلی و خارجی را که یکدیگر را نیز تقویت می‌کنند بشود با اقدامی قاطع در یکی از این دو حوزه متوقف ساخت، ولی نمی‌توان آن را صرفاً مسئله‌ای داخلی یا بین‌المللی انگاشت.(۱۶)

نمونهٔ حتی روشن‌تری از حکومتی که با فرهنگ سیاسی داخلی خود مشکل دارد سوئیس است که در آن کل مجموعهٔ نهادها و نیروهای سیاسی بومی دست‌به‌دست هم‌داده‌اند و مشارکت در جامعهٔ بین‌المللی به معنی عضویت در سازمان ملل و اتحادیهٔ اروپا را که احتمالاً بیشتر سیاستمداران و تصمیم‌گیران فعلی سوئیس از آن استقبال می‌کنند برای آن کشور غیرواقع‌بینانه ساخته‌اند. نروژ هم در مورد اتحادیهٔ اروپا در وضعیت مشابهی قرار دارد حال آن‌که گاه گفته می‌شود ایالات متحده دارای چرخه‌هایی از درون‌گرایی و برون‌گرایی است که مستقل از ضرب آهنگ سیاست بین‌الملل است.(۱۷) نمونهٔ دیگری که به همین اندازه گیراست افغانستان است که جان سختی سنتهای قبیلگی و جنگجویی مردم آن کشور، هم شکست دادن آن را بسیار دشوار می‌سازد و هم این کشور را به یک متحد ناراحت تبدیل می‌کند؛ این چیزی است که اتحاد شوروی، ایالات متحده و ایران طی بیست سال گذشته تجربه کرده‌اند. در این مورد، تجربهٔ طولانی مداخلات خارجی نوعی فرهنگ استقلال تندخویانه- و نیز شکافهایی در داخل- پدید آورده که مناسبات خارجی آن کشور را بسیار متفاوت از اعضای متعارف‌تر جامعهٔ بین‌المللی ساخته است(۱۸). از دیدگاه تحلیل ما، نکتهٔ مهم این است که رابطهٔ متقابل ژرفی که میان ابعاد داخلی و خارجی وجود دارد فقط با جدا نگه داشتن آنها از هم، می‌توان چنان که باید شناخت.

تأثیر *دگرگونی داخلی*[1] در سیاست خارجی موضوع نوشته‌های فراوانی به ویژه در چارچوب سنت اثبات‌گرایانهٔ سیاست خارجی تطبیقی قرار گرفته است. برای نمونه *رومل*[2] با تأیید نظر *سوروکین*[3] مدعی بود ستیزهای درون و بیرون دولت با هم ارتباطی ندارند.(۱۹) به دیگر سخن نه سیاست خارجی از تحولات داخلی تأثیر می‌پذیرد و نه برعکس. این نظر دور از

1. domestic change
2. Rummel
3. Sorokin

انتظار، با توجه به دشواریهایی که در کار دسته‌بندی رویدادهای ستیزآلود و تفسیر آمارها وجود دارد قابل مناقشه است. جفری بلینی[1] درجایگاه یک پژوهشگر سنتی‌تر زمانی خاطرنشان ساخت که در فاصلهٔ سالهای ۱۹۳۹-۱۸۱۵ نیمی از جنگها پس از وقوع آشوبهای بزرگ داخلی دست‌کم در یکی از دو کشور طرف جنگ رخ داده است.[۲۰] گفتن ندارد که این به معنی آن است که طی همین دوره پنجاه درصد دیگر جنگها چنین نبوده‌اند.

حکم ذهنی‌تری که البته باز هم با توجه به تاریخ صادر شده است این است که اگر داخل یک کشور، وضعیت در آستانهٔ وقوع انقلاب باشد سیاست خارجی آن کشور به احتمال زیاد به حالت فلج و آرامش گرایش می‌یابد نه به سوی جنگ‌طلبی و ستیزه‌جویی".[۲۱] نتیجهٔ فرعی این حکم آن است که به مجرد سامان گرفتن یک انقلاب، هم تب انقلاب و هم دشمنی محافظه‌کاران خارجی می‌تواند تا مدتی به نوعی سیاست خارجی به شدت گستاخانه و حتی توسعه‌طلبانه منجر شود.[۲۲] برعکس، جنگ داخلی صرفاً سیاست خارجی را فلج می‌کند و در عین حال آن را همچون راهی برای مقابله با بیگانگان مداخله‌جو حیاتی‌تر می‌سازد. این همان وضعیتی بود که در فاصلهٔ سالهای ۷-۱۹٦٤ در نیجریه رخ داد؛ یعنی زمانی که دولت آن برای جلوگیری از بالاگرفتن حمایت بین‌المللی از استان *بیافرا* که جداسری پیشه کرده بود باید تلاش دیپلماتیک تمام عیاری به عمل می‌آورد. جنگهای داخلی اوضاعی پدید می‌آورند که هم برای دولت مربوطه و هم برای نظام بین‌المللی بسیار خطرناک است؛ این حقیقت را، هم، نزدیک شدن ایالتهای شمالی به درگیر شدن در جنگ با انگلستان در سالهای ۲-۱۸٦۱ در جریان داخلی آمریکا نشان داده است، هم مداخلهٔ پرهزینهٔ قدرتهای غربی در روسیه در سالهای ۲۰-۱۹۱۸ که البته متعاقباً به ایجاد احساس در محاصره بودن در رژیم شوروی کمک کرد.[۲۳]

راههای دیگری نازل‌تر از انقلاب یا جنگ داخلی هم وجود دارد که از طریق آنها بی‌ثباتی داخلی می‌تواند به تحول اساسی ترتیبات سیاست خارجی کشور بینجامد. همان‌گونه که بسیاری از حکومتهای کم‌دوام ایتالیا در نیمهٔ دوم سدهٔ بیستم تجربه کرده‌اند. حتی آشوبهای سیاسی پیش پاافتاده هم می‌تواند اعتبار سیاستهای خارجی را بر باد دهد. جمهوری چهارم فرانسه نیز که به

---

1. Geoffrey Blainey

همین سان فلج شده بود در ۱۹۵٤ ناقوس مرگ جامعهٔ دفاعی اروپا را که خود فرانسه در ۱۹۵۰ بانی آن شده بود به صدا درآورد. اما همچنان جمهوری چهارم یکی از پایه‌های رهبری لازم برای تشکیل جامعهٔ اقتصادی اروپا بود. نهایتاً بحران شدیدی که جنگ استقلال الجزایر پدید آورد این نظام سیاسی شکننده را به زیر کشید و به جای آن مدل بسیار متفاوت جمهوری پنجم را قرار داد که یکی از اهداف اصلیش در پیش گرفتن سیاست خارجی مستقل و صبورانه بود.(۲٤)

چندان تردیدی نیست که هرچند برای کشوری کوچک دوره‌ای از بی‌ثباتی داخلی فقط در صورتی اهمیت دارد که موجب مداخلهٔ بیگانگان شود، ولی برای یک قدرت بزرگ می‌تواند در قالب پیوستاری از مشکلات مهم سیاست خارجی انعکاس یابد. با ضعف حکومت *نیکسون* در دومین دورهٔ ریاست‌جمهوریش که ناشی از رسوایی *واترگیت* بود دشواریهایی که ایالات متحده با اتحاد شوروی، خاورمیانه و حتی متحدان اروپایی‌اش داشت، بغرنج‌تر شد. تصادفی نبود که در همین دوره، هنری *کیسینجر* دربارهٔ "سیاست پیوند" بسیار داد سخن می‌داد. منظور کیسینجر از پیوند، ایجاد موازنه میان موضوعات دیپلماتیک مختلف بود، او همواره موقعیت ضعیف خودش را در مذاکرات بین‌المللی (از جمله در بازی پایان یافتن جنگ ویتنام) که ناشی از حاکم بودن هرج و مرج در واشنگتن بود پیش چشم داشت. در جناح دیگر، تعارض جنگ سرد زمانی که رهبران سالخورده [شوروی] قادر نبودند اقدام یا کناره‌گیری کنند غالباً سیاست خارجی گرفتار بلاتکلیفی می‌شد. همین ماجرای دردناک در نیمهٔ دوم دهـهٔ ۱۹۹۰ در مورد *بوریس یلتسین* خود را نشان داد. این بلاتکلیفی به معنای بی‌فروغ بودن نظام سیاسی روسیه در خارج و ناتوانی عملی مسکو از مخالفت با گسترش ناتو بود.

بنابراین رویدادهای داخلی هم مانند فرهنگ داخلی و بحث بر سر منابع، همواره در مسیری دو طرفه از تأثیرگذاری و تأثیرپذیری با سیاست خارجی در ارتباطند که این طبق تعریف، دلالت بر جدایی نسبی این دو حوزه از هم دارد. دامنه، موضوعات و بازیگران این دو حوزه با یکدیگر همپوشی دارند و همین، امکان آن را فراهم می‌کند تا گاه از سیاست "دو رگه"[1] یا "شیوه‌های سیاستگذاری" میان‌بر سخن بگوییم. با این حال می‌توان آنها را از هم باز شناخت.

---

1. intermestic politics

ضرب آهنگهای متفاوت و ساختارهای حقوقی- هنجاری متباین حوزهٔ خارجی و حوزهٔ داخلی به این معناست که هر یک از آنها همواره این امکان را دارند که بهترین طرحهای تدوین در حوزهٔ دیگر را غافلگیر کند، برهم زند و منحرف سازد.

ساختارهای قانونی

محیط داخلی را نیروهای گوناگون اجتماعی، سیاسی و اقتصادی چارچوب‌بندی کرده است، ولی برای هر واحد کمتر چیزی به اندازهٔ ساختار قانونی اساسی[1] آن - که اغلب در قالب یک سند بنیادی مطرح می‌شود - دارای اهمیت است. این گفته حتی در مورد دولتهایی هم صدق می‌کند که تظاهر به "قانونی" بودن نمی‌کنند؛ یعنی پای‌بند اصل برتری قانون و مفاهیم لیبرالی حقوق مردم نیستند.[۲۶] با این‌که هیچ قانون اساسی رسمی هرگز به طور کامل رعایت نمی‌شود، ولی حتی در حکومتهای خودکامه هم نوعی الگوی اساسی حکمرانی وجود دارد و نظریه همواره بر عمل تأثیر می‌گذارد؛ بدین معنی که در داخل و خارج از دولت انتظاراتی دربارهٔ رفتار بایسته ایجاد می‌کند.

در حوزهٔ سیاست خارجی، آن عناصری از ساختار قانونی که بیشترین تأثیر را در نتایج دارند همان‌هایی هستند که به رابطهٔ دو قوهٔ مجریه و مقننه باز می‌گردند. در نظامهای فدرال رابطهٔ میان حکومت مرکزی و ایالتهای جزء نیز دارای اهمیت فزاینده است. دست‌کم، پنج مدل کلی برای ساختار قانونی کشورها می‌توان بر شمرد که با بحث کتاب حاضر ارتباط دارند و تفاوتهای موجود میان این مدلها و درون هر مدل می‌تواند بر سبک و گوهر سیاست خارجی کشور تأثیر گذارد.

مدلهایی که گفتیم اینها هستند: فدرالیسم؛ قوه مجریه‌ای که از دل یک مجلس قانونگذاری چند حزبی بر می‌خیزد؛ دولت تک‌بافت که اختیارات آن، میان قوه مقننه و ریاست‌جمهوری تقسیم شده است؛ چیرگی عملی یک حزب در چارچوب ساختار مردم‌سالارانه و نظامهای تک‌حزبی. هرچند در این‌جا مجال تشریح ویژگیهای این پنج مدل نیست باید برخی تفاوتها را با اشاره به دولتهایی کلیدی چون ایالات متحده، انگلستان، ژاپن و اتحاد شوروی مشخص کنیم.

---

1. constitutional structure

سیاست خارجی یکی از حوزه‌هایی است که در دولتهای فدرال، حکومت مرکزی به آشکارترین شکلی آن را انحصار خود دارد- در واقع اگر موضوع لزوم در پیش گرفتن یک سیاست خارجی واحد در میان نبود دولت فدرال به یک واحد نسبتاً متمرکز تبدیل نمی‌شد. این بدان معناست که در اصل قانون اساسی به بخشهای غیرمرکزی حکومت، اجازهٔ ادارهٔ مناسبات بین‌المللی خودشان را نداده است. اما این وضع بسته به سرشت و پختگی نظام تفاوت می‌کند. برای نمونه در *رایش* جدید آلمان که پس از ۱۸۷۱ تشکیل شد هم حکومت فدرال و هم ایالتهای جزء اجازهٔ برقراری مناسبات خارجی را داشتند. بر این اساس و پیرو دیدگاه *بیسمارک* که معتقد بود قدرت را نباید بیش "از آنچه مطلقاً برای انسجام کل و برای نمایندگی واحد در خارج ضروری است" به مرکز واگذار کرد، ایالتهای بزرگی چون باواریا و ورتمبرگ برخی از نمایندگیهای دیپلماتیک خود را حفظ کردند.[۲۷] پس از آن دولت آلمان یک چرخهٔ تاریخی کامل را پشت سر گذاشت؛ یعنی در *رایش* سوم که بر سیاست قدرت به شکل نامقید پایه می‌گرفت اصل فدرالیسم به حال تعلیق درآمد، ولی این اصل بار دیگر در ۱۹۴۹ در قانون اساسی جمهوری فدرال احیا شد. در آن زمان اوضاع و احوال اجازه نمی‌داد ایالتهای این جمهوری در مناسبات بین‌المللی خودنمایی کنند، ولی طی یکی دو دههٔ گذشته آشکار شده که فراخ‌تر شدن دستور کار خارجی باعث گردیده است که آنها نیز در محیط بین‌المللی مشارکت مستقیم‌تری داشته باشند. مسلماً حکومت برلین به ناگزیر پذیرفته است که برای انعقاد قراردادهایی دربارهٔ موضوعاتی که در حالت عادی در صلاحیت ایالتهاست- برای نمونه قراردادهای تأسیس جوامع اروپایی- جلب رضایت آنها ضروری است.[۲۸] همچنین ایالتهای آلمان به شکل هرچه فعالانه‌تر به برقراری مناسبات مستقیم با دیگر واحدهای فروملی اقدام کرده‌اند که هرچند به‌طور کلی به فعالیت تجاری و فرهنگی محدود بوده است، ولی سیاست خارجی آلمان را در برخی زمینه‌ها همزمان زیرفشارهای جهانی، منطقه‌ای و محلی قرار داده است. برای نمونه، در زمینهٔ مسائل زیست محیطی که باید در سطح جهان به توافق رسید و در سطح محلی دست به کار شد این مناطق شرکایی صرف‌نظر ناکردنی خواهند بود.[۲۹]

ساختار فدرالی دولت، هم بازیگران بالقوه را مهار می‌کند (واحدهایی چون کبک یا کالیفرنیا اگر فرصت بیابند می‌توانند به دولتهای ملی مؤثری تبدیل شوند) و هم امتیازی برای آنهاست زیرا هویت از پیش شکل گرفته، ظهور زیرساختی در اختیار آنها می‌گذارد که نوعی نقش‌آفرینی

بین‌المللی را برای آنها امکان‌پذیر می‌سازد. براین اساس، شماری از ایالتهای جزء آمریکا یا توانسته‌اند مناسبات خارجی حکومت مرکزی را ناکام گذارند (مانند ناتوانی واشنگتن از تحمیل رعایت کامل مقررات پیمان مالیات ایالات متحده- انگلستان به ایالتها) یا با تحریم تجاری کشورهایی چون آفریقای جنوبی در دوران حاکمیت رژیم جدایی نژادی یا برمه به دلیل نقض حقوق بشر در این کشورها که غالباً هم برخلاف مقررات تجارت جهانی و نیز سیاست رسمی کشور برقرار شده است در جهت تغییر سیاست خارجی رسمی ایالات متحده اعمال فشار کنند.[۳۰] کشمکش پیوسته میان حکومت فدرال و ایالتها بر سر جنبه‌هایی از سیاست خارجی بسته به اوضاع و احوال کلی‌تر شدت و ضعف پیدا می‌کند. ملاحظات حقوق بشر در دهۀ ۱۹۹۰ ایالتها را در موضع قوی‌تر قرار داده بود، ولی پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ وضع به شدت به نفع حکومت فدرال تغییر یافته است.

دیگر بعد مهم رابطۀ میان فدرالیسم و سیاست خارجی، محدود شدن آزادی عمل قوۀ مجریه به دلیل تقسیم مسئولیتها و اختیارات با دیگر قوه‌هاست. معمولاً فرض را بر این می‌گذارند که فدرالیسم با نوعی از سیاست خارجی همراه است که پیوسته دستخوش اعمال محدودیتها و مداخلات از داخل دولت است. این دیدگاه بیشتر تحت تأثیر نمونۀ ایالات متحده به وجود آمده که قانون اساسی برای کنگرۀ سهم بی‌مانندی در سیاستگذاری خارجی حکومت مرکزی قائل شده است. برای تصویب معاهدات، اعلام جنگ (از سال ۱۹۷۳ به این‌سو) و حتی گماردن سفیران به موافقت کنگره نیاز است. دادگستری نیز در حل و فصل اختلافات بر سر تصمیم‌گیریها ایفای نقش می‌کند و در نظام فدرال اختیار قوه مجریه برای بودجه‌ریزی محدود است. این‌گونه ویژگیها را در دیگر فدراسیونها به ویژه جمهوری فدرال آلمان و سوئیس هم می‌توان یافت؛ قانون اساسی هر دوی این کشورها هدایت سیاست خارجی را تا حدودی نامتمرکز ساخته است.

در مقابل این تصویر از محیط داخلی بسیار قدرتمند در دولتهای فدرال، باید به این واقعیت هم توجه داشته باشیم که رئیس‌جمهور ایالات متحده در عمل به سهولت توانسته است با توسل به شگردهایی چون عقد موافقت‌نامه‌های اجرایی به جای معاهدات یا گسیل "مشاوران نظامی" برای هدایت جنگهای اعلام نشده اقتدار خود را بر سیاست خارجی اعمال کند. وانگهی، ایالات متحده از لحاظ سهمی که قوۀ مقننه در امور خارجی دارد نمونه‌ای استثنایی است. ممکن است رئیس جمهور ایالات متحده از محدودیتهای اعمال شدۀ کنگره تمجید کند و شاید چنین

محدودیتهایی گاه و بیگاه اعمال شود، ولی در همین کشور است که بحث بر سر سیاست خارجی در پیش‌گیری اقداماتی چون نپیوستن به جامعهٔ ملل (۱۹۱۹)، پخش تلویزیونی جلسهٔ رسیدگی کمیتهٔ روابط خارجی سنا به موضوع جنگ ویتنام، تصویب قانون اختیارات اعلام جنگ در سال ۱۹۷۳ یا قانون آزادی اطلاعات در سال ۱۹۶۷ را موجب شده است. سایر دولتهای فدرال مانند استرالیا، کانادا، نیجریه یا برزیل دارای الگوی متعارف‌تری از تسلط قوهٔ مجریه بر سیاست خارجی هستند. حتی در مواردی که ایالتهای جزء کوشیده‌اند از فرصتهایی بهره‌برداری کنند که شرایط امروزی برای مشارکت مستقیم در محیط بین‌المللی برای آنها فراهم ساخته است. معمولاً قوهٔ مجریه توانسته است مداخلات آنها را محدود کند و به‌طور کلی در این مسیر به تفسیر قانون اساسی در محاکم متکی بوده است.

جدای از تفاوت اوضاع و احوال، روشن است که مقررات قانونی مشخص هر قانون اساسی اهمیت دارد. در مقایسه با ایالات متحده قوهٔ مجریه فدرالیسم استرالیا در زمینهٔ هدایت سیاست خارجی دست بازتری دارد و این در عمل نیز ثابت شده است. ظاهراً حکومت کانبرا گاه از آزادی عملی بهره‌مند است که بیشتر در الگوی *وست‌مینستر*[1] مشاهده می‌شود تا در الگوی فدرالیسم.(۳۲) همین گفته در مورد دولتهای تک‌بافت[2] هم صادق است. با این‌که همان‌گونه که بالاتر دیدیم تفاوتهای موجود میان جمهوریهای چهارم و پنجم فرانسه مانع استمرار سیاست خارجی آن کشور نشد، ولی مسلماً بر رابطهٔ میان سیاست داخلی و سیاستگذاری خارجی تأثیر داشت. *ژنرال دوگل* دقیقاً قانون اساسی جمهوری پنجم را چنان قالب‌ریزی کرد که قوهٔ مجریه را از مداخلات پارلمان رها سازد تا بدین وسیله بر این تصور که فرانسه "مرد بیمار اروپاست" خط بطلان کشد به نحوی که "امروزه [۱۹۶۲] نفوذ و اعتبار فرانسه در سراسر جهان به رسمیت شناخته شده است".(۳۳) بدین ترتیب فرانسه برای نخستین بار از پیش از جمهوری سوم دارای نوعی سیاست خارجی شد که همگان آن را پیوسته دستخوش ضعفهای سیاسی داخلی نمی‌دانستند و از این نظر مهمتر از انگلستان قرار گرفت. ایتالیا نیز در حال حاضر سرگرم تلاش برای رها شدن از همین دام است. حکومتهای بی‌پایان "جمهوری اول" آن کشور که پس از جنگ جهانی دوم پاگرفته‌اند هنوز جای خود را به "جمهوری دومی" نداده‌اند که در آن

1. Westminster model

2. unitary states

اکثریتهای بدیل براساس پیروزیهای انتخاباتی روشن روی کار بیایند، در حالی که این خواستهٔ بسیاری از مردم است. البته ایجاد اصطلاحاتی در نظام انتخاباتی آن کشور برای دستیابی به این هدف شروع شده است. انگیزهٔ ایجاد این تغییرات تا حدودی به سیاست خارجی باز می‌گردد، زیرا آگاهی فزاینده‌ای در این خصوص پاگرفته که سیاست خارجی ایتالیا تا حدودی به خاطر دغدغهٔ کوته‌بینانهٔ سیاستمداران مردم در مورد تشکیل ائتلافهای داخلی - که در نتیجه موجب شده است ایتالیا را در خارج "جدی نگیرند"، یعنی کشوری با رهبرانی قدرتمند و پایدار نشناسند که در آن سیاست خارجی همیشه گروگان مانورهای صورت گرفته در سیاست بازیهای داخلی است- سالها فلج بوده است.(۳٤)

قانون اساسی که موجب تشکیل حکومتهای ائتلافی بی‌پایان می‌شود لزوماً همیشه به سرعت تغییر نمی‌یابد. جمهوری فدرال آلمان سالهاست که توانسته است حکومتی پایدار مرکب از یک حزب اکثریت- خواه حزب دموکراتی مسیحی یا حزب سوسیال دموکرات- داشته باشد که از پشتیبانی حزب اقلیت دموکرات آزاد- که معمولاً منصب وزارت‌خارجه را در اختیار داشتند- برخوردار گردد. این الگو در حال حاضر نیز حاکمیت دارد و فقط سبزها جای دموکراتهای آزاد را گرفته‌اند. حتی انتقال وزارت امورخارجه به یک وزیر سبز یعنی *یوشکافیشر* به آرامی صورت گرفته است. برعکس، در اسراییل که دارای نظامی مرکب از عناصری از مدل انگلیسی با برخی ویژگیهای جمهوری چهارم فرانسه است می‌توان دید دشواری همیشگی تشکیل یک حکومت اکثریت در یک نظام چند حزبی با برجستگی نامعمول سیاست خارجی در سیاست روزمره کشور موجب پیش‌بینی‌ناپذیری زیادی شده است. بیست سال پیش از این *آوی شلیم*[1] و *آنور یانیف*[2] پیش‌بینی کرده‌اند که این شرایط برای اسراییل (و بالطبع برای آنها که سعی در مذاکره با آن کشور دارند) حتی دشواری بیشتری ایجاد می‌کند. به گفتهٔ این دو "شفافیت فراوانی که مباحثات کابینه دارد و نبود کامل پنهانکاری، اعمال فشار را آسان می‌کند زیرا احزاب می‌توانند ببینند نمایندگان‌شان از خط حزب پیروی می‌کنند یا نه". این دو نتیجه گرفته‌اند پیچیده‌تر شدن و در هم آمیختن شکافهای درون حزبی با شکافهای میان احزاب موجب "نوع پیچیده‌ای از چند پارگی مضاعف در دل نیروهای سیاسی اصلی" شده است که اگر ادامه یابد سیاست خارجی

1. Avi shlaim
2. Avner Yaniv

اسراییل را نابود خواهد کرد.(۳۵) مسلماً تاریخ پرپیچ و خم روند صلح از کمپ دیوید به این سو مؤید این تحلیل بوده است.

آخرین نمونه دربارهٔ نحوهٔ تأثیرگذاری ساختار قانون اساسی بر سیاست خارجی که ارزش ذکر دارد به نظامهای تک حزبی مربوط است. دو مدل وجود دارد که در آنها یک حزب می‌تواند بر عرصهٔ سیاست داخلی تسلط یابد. مدل نخست به حکومتهای سوسیالیستی یا کمونیستی مربوط می‌شود که در آنها فرض بر آن است بهترین شیوه برآورده شدن خواست مردم نه از طریق رقابت احزاب مختلف در به دست آوردن آراء، بلکه از طریق حزب غالب و یکپارچه‌ای است که تجلی آن اراده به شمار می‌رود و به جای اصل نمایندگی براساس واگذاری اختیارات عمل می‌کند. اصلی‌ترین نمونهٔ تاریخی این مدل، اتحاد شوروی وجمهوری خلق چین است. هرچند ممکن است برخی واقع‌گرایان بر این نظر باشند که سیاست خارجی این دولت را اساساً منطق نظام بین‌المللی رقم می‌زند، بیشتر ناظران اعتقاد دارند تسلط حزب کمونیست دست‌کم به همان اندازه اهمیت دارد- البته این سخن به معنی تکرار این کلیشهٔ جنگ سرد نیست که توتالیتاریسم ذاتاً پرخاشجوست. فروپاشی اتحاد شوروی و تبدیل آن کشور به کشور روسیه نمونهٔ کم‌نظیری برای آزمون این ادعا در اختیار ما قرار داده است. هرچند مشکلات موجود در مناسبات میان مسکو و غرب از بین نرفته و حتی تنشهای تازه‌ای هم به آنها افزوده شده است، بخش اعظم دشمنیهای موجود در این مناسبات برطرف شده و به همین دلیل خلع سلاح، عقد قرارداد همکاری روسیه با ناتو و پایان یافتن جنگهای نیابتی[1] در جنگ‌افزارهای جهان سوم امکان‌پذیر شده است.(۳۶) بخشی از این تغییر با شکست یک طرف و پیروزی طرف دیگر طبیعی است، ولی اگر اتحاد شوروی، کمونیست باقی مانده بود و صرفاً دچار بحرانی اقتصادی یا فروپاشی پیمان ورشو می‌شد حصول این میزان همکاری میان دو طرف تصورناپذیر بود. برای نمونه سیاست خارجی چین گرچه به طور کلی برای کشورهای دیگر تهدید کننده نیست، همچنان اسیر همان موضع بدبینی و پنهانکاری است که در دوران حکومت حزب کمونیست وجود داشته است. در واقع، نفس تداوم حکومت کمونیستی نوعی استمرار در سیاستها (مثلاً در موضوع تایوان) ایجاد کرده است که در رژیمی دیگر وجود نمی‌داشت.

1. Proxy wars

اما نوع دیگر سلطهٔ یک حزب بر عرصهٔ سیاست داخلی به ضرورت شناخت ساختار قانون اساسی در پیوند با فرهنگ سیاسی اشاره دارد. این همان نوع نظامی است که از همه جهت مردم‌سالارانه است و عملاً ممکن است حکومتها در آن در فواصل زمانی منظم از کار کنار روند، ولی در نهایت دهه‌ها یک حزب واحد بر حکومت تسلط دارد. این همان چیزی است که در فاصلهٔ سالهای ۹۲-۱۹٤۷ در ایتالیا شاهد آن بودیم؛ یعنی زمانی که به رغم (یا شاید به دلیل) سقوط و اصلاح نظام کابینه‌ها، دموکراتهای مسیحی همیشه شریک اصلی دولتهای ائتلافی بودند و معمولاً مناصب اصلی کابینه؛ یعنی نخست‌وزیری و وزارت امورخارجه را در دست داشتند. قطع‌نظر از این‌که چه طوفان سیاسی خاصی برپا شد، همیشه چهره‌های اصلی مانند *جولیو آندرئوتی*[1] یا *فرانچسکو کوسیگا*[2] روی کار می‌آمدند. نمونهٔ روشن‌تر، ژاپن است. در این کشور در نتیجهٔ شرایط پس از جنگ، نظامی مردم‌سالار روی کار آمد که هیچ یک از نقاط ضعف آشکار دولت ایتالیا را نداشت ولی از ابتدا تا سال ۱۹۹۳ که بحران اقتصادی و فساد گریبان آن دولت را گرفت همیشه حزب لیبرال دموکرات ژاپن حزب حاکم بود. قانون اساسی ژاپن اجازهٔ تغییر وضع را می‌داد، ولی مردم این کشور با آن فرهنگ سیاسی کورپوراتیست‌شان که برای استمرار، وفاق و انضباط ارزش قائل است همیشه همان حزب را به قدرت باز می‌گرداندند. نتیجه این بود که پویشهای سیاسی درون حزب لیبرال دموکرات بیش از سیاست بین احزاب اهمیت داشت و در زمینهٔ سیاست خارجی نیز هواداری از آمریکا و حزم‌اندیشی را - که شعار ژاپن از زمان انعقاد پیمان صلح سال ۱۹۵۱ بود - استحکام بیشتری می‌بخشید.(۳۷) این سیاست خارجی نیز نظم داخلی ملازم با خودش را تقویت کرد که با توجه به این‌که هر دوی آنها محصول صلحی بودند که پیروزمندان جنگ بر ژاپن تحمیل کرده بودند و ظاهراً تلفیق آنها پدید آمدن دورانی از شکوفایی اقتصادی بی‌نظیر را موجب شده بود، امر شگفت‌آوری به شمار نمی‌رفت.(۳۸) با وجودی که چشم‌انداز اقتصادی روبه تیرگی گذاشته بود، حزب لیبرال دموکرات بار دیگر در ۱۹۹۶ روی کار آمد و سیاست خارجی ژاپن همچنان از استمرار برخوردار است.

---

1. Giulio Andreotti
2. Francesco Cossiga

بنابراین، ساختار قانون اساسی عامل مهمی در شکل بخشیدن به رفتار سیاست خارجی است. این عامل می‌تواند باعث قدرت یا تضعیف یک دولت در برابر دیگر دولتها شود ولی به تنهایی تعیین کنندهٔ رفتار- چه رسد به نتیجه- نیست. ممکن است به‌رغم وجود مشکلات قانون اساسی بتوان یک سیاست خارجی برنده داشت، ولی چنین چیزی مستلزم تلاشهای قابل ملاحظه چیره آمدن بر هزینه‌هایی است که آن مشکلات تحمیل می‌کند. این گفته در مورد مشکلات ناشی از وجود هر دو نوع قوهٔ مجریهٔ بسیار ضعیف و بسیار قوی صادق است. هرچند در نگاه نخست چنین به نظر رسد که در مقایسه با نقش گروههای فشار یا رسانه‌ها، قانون اساسی تأثیری نسبتاً مرموز و حاشیه‌ای در سیاست خارجی دارد، بررسی کشورهای خاص نشان می‌دهد بنیان حقوقی هر جامعهٔ سیاسی در مقابل دیگر عوامل داخلی از اهمیت بسیاری برخوردار است. با تضعیف مستمر واقع‌گرایی و سنت دو حزبی، این گفته صحت بیشتری پیدا خواهد کرد. هرجا از قانون اساسی اثربخش (و احترام به قانون اساسی) نشانی وجود ندارد مانند وضعیتی که متأسفانه هنوز هم در برخی بخشهای آفریقا مشاهده می‌شود، بخت وجود هر نوع سیاست خارجی مشخص و مسئولانه‌ای کمتر خواهد بود.[۳۹]

طبقه، توسعه‌یافتگی و سیاست خارجی

در ورای رژیمها، قوانین اساسی و پویشهای سیاسی، بافت اجتماعی و اقتصادی کلی‌تر دولت مطرح است که تأثیر احتمالی آن بر فعالیتهای خارجی هم به فراموشی سپرده شده است و هم موضوعی چنان فراخ است که در این‌جا فقط می‌توانیم آن را به شکل مقدماتی مطرح سازیم. ولی سیاست خارجی را اگر از جامعه و نظام تولیدی که سیاست یاد شده در خدمت آن است جدا سازیم نمی‌توان شناخت به ویژه که اهداف اقتصادی جایگاهی محوری در ملاحظات حکومتهای امروزی دارد و در حال حاضر جامعه مدنی بعدی بین‌المللی پیدا کرده است. در بحث حاضر دربارهٔ عناصری که بیشترین موضوعیت را دارند تکیهٔ ما بیشتر بر طبقه و سطوح توسعه‌یافتگی خواهد بود، ولی به ملت‌گرایی، مذهب و جنسیت هم که نیروهای اجتماعی- سیاسی بزرگی هستند، اشاراتی خواهیم کرد.

در سدهٔ بیستم بحثهای فراوانی دربارهٔ سیاستهای خارجی "سوسیالیستی" یا "بورژوایی" صورت گرفت- که از این نگرش سدهٔ نوزدهمی *جان برایت*[1] بر می‌خاستند سیاست خارجی "نظامی غول‌آسا برای بزک و دوزک اشراف‌سالاری" است.(۵۱) بیشتر این ادعاها چیزی جز لفاظی نبود. با توجه به فشارها و نفوذهای پیچیده‌ای که بر سیاست خارجی وارد می‌شود به دشواری می‌توان تعهد کرد سیاست خارجی صرفاً بازوی *طبقهٔ*[2] مشخصی باشد. حتی این واقعیت که سیاست خارجی هم مانند دیگر جنبه‌های حکمرانی معمولاً تحت ادارهٔ گروه نخبه‌ای از *گردانندگان*[3] است که از پویایی بین‌المللی و تجربه برخوردارند و برداشتها و داوریهای آنها در تعیین نتایج سیاست خارجی نقش قاطعی دارد بدین معنا نیست که سیاست خارجی بیان‌کننده منافع یک طبقهٔ اجتماعی خاص است. این مشکل آشنایی در بحث بر سر تحلیلهای مارکسیستی در زمینهٔ جامعه به‌طور کلی است و امروزه افراد بی‌شماری به وجه رابطه‌ای سرراست میان طبقه و سیاست در هیچ حوزه‌ای معتقد نیستند. حداکثر می‌توان گفت سیاستگذاری خارجی غالباً قرقگاه یک زیرطبقه یا گروه نخبهٔ تخصصی است که با سایر زبانها و "خارج" آشنا هستند. این افراد ممکن است در دل یک "طبقهٔ حاکم" بادوام جای داشته یا نداشته باشند. از سوی دیگر، از واقعیت به دور است اگر مانند آن‌چه اغلب مفسران لیبرال می‌پندارند فرض را بر این بگذاریم که طبق تعریف حکومتهایی که با انتخابات مردم‌سالارانه روی کار آمده‌اند بیان‌کننده نظارت توده‌ها هستند. به ندرت می‌توان در مناصب عالیه و در حوزهٔ سیاست خارجی فردی با فرهنگ طبقهٔ کارگر (یا حتی برخاسته از دل طبقهٔ کارگر) یافت.

ممکن است بلافاصله پس از یک انقلاب موفق، طبقهٔ اجتماعی متفاوتی روی کار آید. در این صورت طبقهٔ یاد شده می‌خواهد- با توجه به ملازم بودن دیپلماسی با یک گروه بستهٔ کشور کوچک به ویژه- نشان خود را بر چهره سیاست خارجی بگذارد. معمولاً ضرورت تعامل با سلطهٔ مستمر این گروه، بسته به بقیهٔ نظام بین‌الملل تا مدتی از اشتیاق تصفیه کردن گروه یاد شده در داخل کشور می‌کاهد، ولی ممکن است پیش از دورهٔ فرهنگ‌پذیری برخی حرکتهای

1. John Briyht
2. class
3. dirigeants

نامعمول صورت گیرد. بیست سال طول کشید تا لیبی از تندروی خاص خودش و به‌کارگیری "دفاتر مردمی" چونان پایگاههای تروریستی دست بردارد. اتحاد شوروی پس از تهدید اولیهٔ *تروتسکی* به "بستن این دکان" خیلی زود بازی دیپلماسی را آموخت، ولی تا مدتی همچنان به گونه‌ای رفتار می‌کرد که گویی دیپلماسی، مکمل کارهای سری اطلاعاتی است و نه برعکس. سبک دیپلماسی چینیها پس از انقلاب ۱۹۴۹ و دست‌کم تا پس از مرگ *مائو* در ۱۹۷۶ بیش از گوهر این دیپلماسی، سبکی کوته‌بینانه، ایدئولوژیک و تا حدودی قلدر مآبانه بود(۵۲). با توجه به تجربیات مردانی که مدتها به سختی برای سرنگون ساختن نظام فئودالی در چین از پایین مبارزه کرده بودند، برگرفتن رویکردی جهان وطنانه‌تر بعید بود. همین گفته دربارهٔ رژیم جبههٔ میهنی *زانو*[1] در زیمبابوه هم صدق می‌کند.

طبقه، یگانه دریچه‌ای نیست که از آن می‌توان به جامعه‌شناسی محیط داخلی سیاست خارجی دست یافت. ملت‌گرایی، مذهب و جنسیت هم در بیشتر جوامع از عناصر برجسته و مهم هستند و همگی- ملت‌گرایی به طور مستقیم و دوتای دیگر به واسطه کیفیت فراملی‌شان- توان تأثیرگذاری در امورخارجی را دارند. دربارهٔ این سه عنصر، مطالب بسیار به قلم محققان روابط بین‌الملل نگاشته شده است که البته به ندرت به‌طور مشخص با سیاست خارجی همسو است.

ملت‌گرایی[2] و *مردم‌گرایی*[3] در تاریخ سیاستهای خارجی به شکل برجسته‌ای نمایان است. به راحتی می‌توان نمونه‌هایی به خاطر آورد که در آنها برای ابراز وجود یا حتی از سر بیگانه‌ترسی، کارزارهایی بر ضد دیگر دولتها به راه افتاده است یا تلاشهای صورت گرفته برای همکاری بین‌المللی تضعیف شده است. ماجرای منطقهٔ بالکان صرفاً تازه‌ترین نمونه در یک رشته مواردی است که در دو سدهٔ گذشته رخ داده است. بخشی از این کارزارها را می‌توان به پای بهره‌برداری خودخواهانهٔ نخبگان از عامل مردمی برای توجیه اقدامات تجاوزطلبانه یا منحرف ساختن توجه مردم ناخرسند خودشان نوشت. ولی این‌که آیا جنبشهای داخلی ذاتاً سیاست خارجی را با امواج خودشان در می‌نوردند یا نه، مسئله دیگری

1. ZANU
2. nationalism
3. populism

است، آغاز ملت‌گرایی اروپا با تشکیل ارتشهای سربازگیری شده و اندیشهٔ "ملت مسلح"[1] همراه بود، حال آن‌که *ملت‌گرایی* برخلاف اصل ملیت، پدیده‌ای اجتماعی با عنصری توده‌ای است.(۵۳) وانگهی، هرچند اندیشهٔ برتر بودن ملت خودی بر هر چیز دیگر لزوماً مستلزم بیگانه‌ترسی نیست، مهار پیامدهای آن برای دیپلماتهای حرفه‌ای کار دشواری است. در جریان هر باز خیزش ملت‌گرایانه، مهاجران فقیر همیشه نخستین قربانیان خیابانها هستند. همان‌گونه که دو نمونهٔ جدید زیر نشان می‌دهد سیاست خارجی به لحاظ ساختاری در برابر همین روند آسیب‌پذیر است.

در هند، تسلط حزب کنگره بر صحنهٔ سیاست داخلی پس از به استقلال رسیدن آن کشور سبب برگرفتن نوعی سیاست خارجی مبتنی بر عدم تعهد صلح‌طلبانه شد که فقط در مواردی که پای مرزهای کشور در میان بود- خواه در کشمیر یا در بنگال یا در هیمالیا- به ابراز وجود قدرتمندانه تغییر می‌یافت. به نظر می‌رسید دولت هند هیچ علاقه‌ای به تبدیل شدن به قدرتی بزرگ یا دستیابی به توان نظامی متناسب با چنین قدرتی ندارد. نابرابریها و مشکلات جامعهٔ داخلی هند نیز به شکل کاملاً بی‌سروصدایی مدیریت می‌شد. اما از دههٔ ۱۹۸۰ حزب کنگره به خاطر ضعفهایی که هر نظم خاندانی از آنها رنج می‌برد و به خاطر تناقضات حاد ناشی از نوسازی کشور، هرچه بیشتر مبارزه‌طلبی حزب *بهاراتیا جاناتا* را پیش روی خود دید و در نهایت حزب یاد شده در ۱۹۹٦ به قدرت رسید. این حزب هندوی مبارزه‌جو فقط بر نارضایتی مردم هند از فساد و رکود اقتصادی متکی بود، ولی در عین حال خیلی زود سیاست خارجی متمایزی در پیش گرفت که تا حدودی اصالت داشت و تا حدودی نیز راه مؤثری برای متهم ساختن نظم قبلی به کوتاهی در دفاع از منافع هند بود. نتیجه این شد که در ۱۹۹۸ هند فرصت را برای آزمایش یک بمب هسته‌ای مغتنم شمرد. این سیاست نیز هرچند در خود هند بی‌اندازه مورد قبول مردم بود بلافاصله به حرکت تلافی‌جویانهٔ پاکستان و انفجار بمب هسته‌ای آن کشور منجر شد. بدین ترتیب ملت‌گرایی حزب *بهاراتیا جاناتا* خیلی به سرعت سیاست خارجی هند را به مسیری تازه و پر مخاطره انداخت و دیگر احزاب را وادار ساخت اگر علاقه‌ای به بقای خود دارند فرصت‌طلبانه از این سیاست حمایت کنند.(٥٤)

---

1. the nation in arms

روی کار آمدن یورگ *هایدر*[1] این ملت‌گرای بسیار دست راستی در اتریش نیز تقریباً رویدادی به همین برجستگی بود. گرچه *هایدر* صرفاً فرماندار استان کارینتیاست، دعوتهای عوام‌گرایانهٔ او برای داشتن یک اتریش سالم و فارغ از آلودگی مهاجران و دیگر اشکال مداخلات خارجی موجب شد حزب آزادی وی با به دست آوردن ۲۷ درصد آراء در فوریهٔ ۱۹۹۹ وارد ائتلاف حاکم شود. این به خودی خود باعث تغییر سیاست خارجی اتریش نشده است، ولی واکنشهای شدید دولتهای عضو اتحادیهٔ اروپا و برقراری مجازاتهایی در مورد اتریش (به صورت دعوت نشدن آن کشور به نشستهای اتحادیه) به شکل کاملاً قابل درکی موجب واکنش ملت‌گرایانه‌تری در خود آن کشور شد که به کاهش حمایت اتریش از سیاست گسترش اتحادیه و حتی از خود اتحادیهٔ اروپا منجر گردید. *ورنر فاسالند*،[2] وزیر دفاع اتریش، (که عضو حزب محافظه‌کار مردم بود) بلافاصله اعلام کرد "ما مطلقاً اجازه نمی‌دهیم بیگانگان تصمیمهای خودشان را به ما تحمیل کنند".(۵۵)

بنابراین ملت‌گرایی با سرشت خود حتی زمانی که خشونت‌طلبانه نباشد یا مستقیماً از مشکلات بین‌المللی ریشه نگرفته باشد به حوزهٔ سیاست خارجی سرریز می‌کند. ارتباطات موجود میان این دو پدیده، روشن کننده است و به ویژه در چارچوب ملت‌گراییهایی که پس از جنگ سرد در منطقهٔ بالکان فراسوی قفقاز پا گرفته است، ارزش پژوهشهای بیشتر را دارد. همین گفته در مورد *مذهب*[3] هم صدق می‌کند، هرچند همان‌گونه که در فصل هشتم گفتیم، مذهب عمدتاً نیرویی فراملی است. گهگاه یک دولت سرشت دینی پیدا می‌کند، مانند ایران که پس از گذشت بیش از ۲۰ سال از انقلاب ۱۹۷۹ هنوز از جهات مهمی یک دولت دینی است و نیز مانند عربستان سعودی که همیشه تا حدودی یک دولت دینی بوده است. اسراییل بیشتر یک دولت قومی است تا یک حکومت دینی، ولی می‌توان تصور کرد یهودیان خشک‌اندیش زمام امور آن دولت را به دست گیرند. ایالات متحده در دوران زمامداری جمهوریخواهان دست راستی ممکن است شاهد تضعیف جدایی قانونی نهاد دین و نهاد دولت و نهادینه شدن دستور کار مذهبی باشد. در این شرایط، سیاست خارجی همواره تحت تأثیر قرار خواهد گرفت که

---

1. Jorg Haider
2. Werner fassalend
3. religion

دلیل عمدهٔ آن به فرافکنی اصول اخلاقی خاصی در خارج باز می‌گردد، ولی از بین رفتن مرز میان ابزارهای مختلف سیاست خارجی نیز در آن نقش دارد. ایتالیا در دوران حکومت دموکراتهای مسیحی گاه شاهد پیوند سیاست خارجی خود با سیاست خارجی واتیکان بود؛ در پیگیری فتوای قتل *سلمان رشدی* در ایران هم تقریباً نمی‌توان نقش سیاستمداران و امام را از هم باز شناخت. کاتولیکهای آلمان تا حدودی در علاقهٔ آلمان به شناسایی کرواسی نقش داشتند. در هر جامعه که مذهب از اهمیت داخلی برخوردار باشد همواره برای آن‌چه می‌توان در خارج تحمل کرد مرزی وجود خواهد داشت. همان‌گونه که فجایع سال ۱۸۷۷ انگلستان و بلغارستان گواه است اگر به نظر رسد که هموطنان در خطر پی‌گرد و آزار قرار دارند، همواره حکومت برای دست به کار شدن زیر فشار خواهد بود. دولتهای مسلمان نمی‌توانند نسبت به رنجهای مردم بوسنی یا وضعیت فلسطینیان بیت‌المقدس بی‌اعتنا باشند. اما حتی در مواقع بحرانی هم بین سخن گفتن از اقدام و دست به کار شدن فاصله‌ای طولانی وجود دارد؛ این در حالی است که برای روال عادی سیاست خارجی، دین و مذهب عمدتاً عاملی است که در پس زمینه حضور دارد.

جنسیت[1] هم بعد اجتماعی دیگری است که می‌تواند بر سیاست خارجی البته به شکلی حتی غیرمستقیم‌تر تأثیر بگذارد. توجه به عامل جنسیت که ظرف پنجاه سال گذشته در بررسیهای روابط بین‌الملل پا گرفته است اساساً گرایشی هنجاری و فلسفی بوده است. دربارهٔ رنجهای متفاوتی که زنان در جریان توسعه متحمل می‌شوند و نیز دربارهٔ نقش فراموش شدهٔ آنان در جنگها مطالب مهمی می‌توان گفت. همچنین این دیدگاه که تفکر سنتی دربارهٔ روابط بین‌الملل بیش از حد آکنده از ارزشهای مردانه است جای تفصیل فراوان دارد.(۵۶) اما از نظرگاه تحلیل تأثیری که بعد جنسیت از داخل در سیاست خارجی دولتها می‌گذارد چندان مطلب قابل توجهی برای گفتن وجود ندارد. مردان و زنان بر حسب جنسیت‌شان مواضع متفاوتی در قبال جنگ یا هر مسئله دیگر سیاست خارجی اتخاذ نمی‌کنند. هرچند، گاه نظرسنجیها میزانی محدود (و متغیر) از تفاوتها را میان مواضع این دو جنس نشان می‌دهد. این درست است که "مسائل زنان" راه خود را به دستور کار سیاست خارجی کشورها باز کرده است. به ویژه

1. gender

جنبش زنان انگلیسی مخالف جنگ‌افزارهای هسته‌ای تأثیر گسترده‌ای در نگرشهای مردم، آن هم فراتر از خود انگلستان گذاشت. سازمان ملل مشوق و مروج آگاهی از آن دسته از مسائل حقوق بشر است که خاص یکی از دو جنس می‌باشد. اما عمدتاً آن‌چه بیشتر تغییر کرده است گفتمان است نه واقعیتها. غم و اندوه مادران جوان سر به نیست شده در آرژانتین یا مادران خدمهٔ زیردریایی کورسک[1] که در اعماق دریا دفن شد، فقط پس از وقوع این حوادث مورد توجه قرار گرفته و حداکثر کمک کرده است تا نیات بهتری برای آینده پا گیرد.(۵۷) رسوایی گردشگری جنسی در جهان سوم را همگان می‌دانند ولی عمدتاً کاری دربارهٔ آن صورت نمی‌گیرد. نباید فراموش کرد که از *وردون*[2] گرفته تا استالینگراد تا جنگ ایران و عراق به همان تعداد مادران، پدرانی هم هستند که به خاطر پسران از دست رفته‌شان مویه می‌کنند و مردان، زنان و کودکان همگی به یک اندازه از هراسهای اشغال‌گری، آوارگی و جنگ داخلی رنج می‌برند. پس مسئله تأثیر جنسیت در سیاست خارجی آن‌قدرها مطرح نیست، بلکه مسئله بیشتر این است که آیا اصولاً مجالی برای به گوش رسیدن "صدای مردان عادی" وجود دارد یا نه.(۵۸)

توسعه[3] نیز تلاقی‌گاه دیگری برای جامعهٔ داخلی و سیاست خارجی است که در نوشته‌های پر حجم موجود چندان مورد توجه قرار نگرفته است. با وجود این غفلت، باید دربارهٔ دو موضوع یعنی رابطهٔ میان *سطوح* توسعه و سیاست خارجی و تأثیر *نوع نظام اجتماعی- اقتصادی* بر سیاست خارجی مطالبی مطرح سازیم.

از لحاظ سطح توسعه، می‌توان مسئله را شخصی‌تر کرد و پرسید آیا کشورهای کمتر توسعه یافته[4] انواع خاصی از سیاست خارجی را از خود به نمایش می‌گذارند یا نه. هرچند در این خصوص که آیا فراخ‌تر شدن این گروه از کشورها از دههٔ ۱۹۷۰ و تشکیل گروه کشورهای نوصنعتی[5] و نیز کشورهای با کمترین میزان توسعه‌یافتگی،[6] اعتبار این دسته‌بندی از کشورها را

---

1. Kiursk
2. Verdun
3. development
4. Less Developed Countries (LDCs)
5. Newly Industrializing Countries (NIDs)
6. Least Less Developed Countries (LLDCs)

بر هم زده است یا نه مناقشات فراوانی وجود دارد، هنوز شکاف میان سطوح درآمد دولتهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه و کشورهای فقیر دارای اقتصاد کشاورزی آن اندازه هست که مطرح ساختن فرضیه‌ای دربارهٔ متفاوت بودن رفتار آنها را توجیه کند.

این دولتهای فقیر حدود ۷۰ عضو از ۱۸۹ عضو سازمان ملل را در بر می‌گیرند و دارای درآمد سرانه‌ای کمتر از ۵۰۰۰ دلار در سال هستند. در نتیجه این دولتها به لحاظ ساختاری در موضع دفاعی و انفعالی هستند. نه تنها منابع لازم برای فعال بودن در امور بین‌المللی، مداخله در دور دستها یا ایفای نقش در شکل دادن به کل محیط را در اختیار ندارند، بلکه به دشواری می‌توانند از خودشان در برابر مداخلات خارجی دفاع کنند. سیاست خارجی آنها تحت‌الشعاع نیاز به توسعهٔ اقتصادی و کمکهای مالی است. در چنین شرایطی دیپلماسی در صورتی قرین موفقیت می‌گردد که بتواند مجال مانورهای مذاکراتی برای یک دولت نیازمند را حتی ذره‌ای فراخ‌تر سازد. گرچه بسیاری از این دولتها منابع گرانبهای خود را صرف تقویت نیروهای مسلح خود کرده‌اند، با ابزار نظامی جز درگیر شدن در جنگهای ویران کننده‌ای چون جنگهایی که در شاخ آفریقا جریان دارد کار چندانی نمی‌توان کرد.

این کلی‌گوییها حق مطلب را دربارهٔ همهٔ کشورهای کمتر توسعه یافته یا تمامی دوره‌های تاریخ آنها ادا می‌کند. کشورهایی چون نیجریه به ویژه در دوران بهره‌مندی از ثروت نفتی، مصر یا هند، گروه مجزایی تشکیل می‌دهند، زیرا دولتهایی با توان بالقوهٔ عظیم و نفوذ بالفعل نسبی هستند. ولی بسیاری دیگر از کشورها، خواه آنگولا یا زامبیا، ویتنام یا بنگلادش/ گواتمالا یا کوبا در وضعیت بسیار متفاوتی قرار دارند. آنها نمی‌توانند در شرایط "وابستگی"[1] کامل به دولتهای ثروتمند خاص یا به فتواهای سرمایه‌داری جهانی به سر برند، ولی سیاست خارجی آنها پیوسته بیان‌کننده انفعال و گزینه‌های بسیار محدود است. جامایکا در دوران زمامداری *مایکل مانلی*[2] در دههٔ ۱۹۷۰ مانند *فیدل کاسترو*، *قوام نکرومه* و جولیوس نایره آگاهانه بر احساس وابستگی شورید و تلاش کرد از سیاست خارجی برای رها ساختن خود از وابستگی بهره جوید، ولی این شوریدگیها و تلاشها تا حد بالایی به نتایج زیانباری انجامید[۵۹]. کشورهای کمتر توسعه یافته از

1. dependency
2. Micheal Manley

همان گزینه‌های دولتهای نسبتاً توسعه یافته یعنی وابستگی انعطاف‌پذیر [ملایم] با اختیار کمابیش آزادانه برای همراهی و همکاری با دیگر دولتها بهره‌مند نیستند. وضعیت داخلی آنها از لحاظ نظری پنج گزینه در اختیارشان می‌گذارد که البته در عمل فقط گزینهٔ نخست؛ یعنی پذیرش الزامات تعدیل ساختاری که نهادهای اقتصادی بین‌المللی به آنها پیشکش کرده و پرهیز از تلاش برای درهم ریختن اوضاع برای آنها امکان‌پذیر است، چهار گزینهٔ دیگر همگی به نحوی فاقد جذابیت یا پرهیزاند: (۱) تشکیل اتحادیه‌های بین‌المللی با همگنان یا متحد شدن با دیگر دولتهای فقیر برای پیگیری استراتژی مقاومت؛ این همانند همان راهی است که در دهۀ ۱۹۷۰ گروه ۷۷ در پیش گرفت، ولی اکنون شکافهای بیش از حد بزرگی در این گروه پدید آمده است. (۲) رویارویی لفظی یا عملی؛ این همان خطی است که پیش از این لیبی، کوبا، ایران، شیلی و عراق پیگیری می‌کردند. هزینهٔ این گزینه را فقط دولتهایی می‌توانند تحمل کنند که منابع مالی مطمئنی در اختیار داشته باشند و پایگاه داخلی‌شان نیز آسیب‌ناپذیر باشد. (۳) حامی‌طلبی[1] یا پیوند زدن سرنوشت دولت به سرنوشت یک دولت قدرتمندتر؛ کوبا، کرۀ شمالی و ویتنام جنوبی همگی گام در این مسیر گذاشتند و دریافتند در برابر تغییر الگوهای بیرونی قدرت یا تغییر رژیم دولت حامی تا چه حد آسیب‌پذیر شده‌اند. (٤) انزواطلبی که به طور کلی‌تر در فصل هفتم بدان پرداختیم.

همه این گزینه‌ها نسبتاً شکلی نهایی دارند و نشان می‌دهند دولتهای کمتر توسعه یافته برای پافشاری بر ارزشهای سیاسی و استقلال خود باید به چه فداکاریهای بزرگی دست بزنند. شگفت نیست که بیشتر این دولتها چنین تلاشی به خرج نمی‌دهند یا پس از انجام دادن تلاش پرهزینه ناچار از تغییر مسیر می‌شوند. در مواردی که دولتی فقیر با محیط خارجی نسبتاً بی‌رحمی روبه‌روست که گزینه‌های محدودی برای سیاستگذاری عمومی در اختیارش می‌گذارد (گواه آن این دست و آن دست کردن طلبکاران در زمینهٔ منتفی ساختن بدهیهای جهان سوم است) غالباً نخبگان و نه مردم این دولتها هستند که تعیین می‌کنند چه بده‌بستانی باید صورت گیرد و چه کسی باید هزینه‌های آن را پذیرا شود.

---

1. clientelism

با این حال نباید- پنداشت کشورهای کمتر توسعه یافته نیز با همان موضوعات کلی سیاست خارجی دیگر دولتها یعنی امنیت، منطقه‌گرایی، ایجاد موازنه میان موضوعات داخلی و خارجی و ایدئولوژی روبه‌رو نیستند. تنها فرق آنها این است که با تنگناهای سخت‌تری دست به گریبانند و احتمالاً ناچارند در موارد بیشتری از سیاست خارجی برای ملت‌سازی یا اقتدار کردن مرزها و ساختار خود دولت جدید بهره‌برداری کنند. در عین حال کشورهای کمتر توسعه یافته با همان نوع مسائل تصمیم‌گیری و فشارهای داخلی روبه‌رو خواهند شد که دولتهای ثروتمندتر دچار آن هستند: سیاست دیوان‌سالارانه، تفکر گروهی، فرقه‌گرایی داخلی و حتی انتقادات مطبوعات فقط خاص دولتهای توسعه یافته نیست. همهٔ سیاستگذاریهای خارجی کمابیش مستعد گرفتار شدن به این عارضه‌ها هستند.(۶۰) در کشورهای فقیرتر که معمولاً محیطهای داخلی و بین‌الملل آنها حول نیازهای توسعه در هم می‌آمیزد این‌گونه عارضه‌ها صرفاً شدیدتر و ابتدایی‌تر است. ولی هرجا فقر با اهمیت بالقوه و موقعیت ژئوپلیتیکی مقارن باشد ممکن است "دولتهای محوری[1]" حاصل از این شرایط سیاستهای خارجی‌ای در پیش گیرند که برای خودشان و دیگران پیامدهای بزرگی داشته باشد.(۶۱) موضوع تأثیر نوع اقتصادی، جدای از سطح توسعهٔ کشور به نحوی به این پرسش باز می‌گردد که آیا سرمایه‌داری به سیاستهای خارجی متفاوتی با کمونیسم می‌انجامد. این موضوع چنان با ستیزه‌های سیاسی جنگ سرد، آلوده شده است که به دشواری می‌توان آن را از موضوع مسئولیتهای ایالات متحده - اتحاد شوروی جدا کرد. از این گذشته موضوع یاد شده با این بحث تازه‌تر هم درآمیخته است که آیا گسترش سرمایه‌داری به ترویج مردم‌سالاری و بنابراین در گذر زمان به ترویج دنیایی مسالمت آمیزتر و پسانظامی خواهد انجامید یا نه، [یعنی] دوگام غول‌آسا در بحثی منطقی. پاسخ این پرسش به آینده بستگی دارد البته همهٔ ما می‌توانیم حدسهایی در مورد آن بزنیم. همچنین حالا که بدیل اصلی سرمایه‌داری از هم فروپاشیده است پرسش یاد شده تا حدی نامربوط به نظر می‌رسد. آن‌چه در این‌جا ثمربخش است این است که به‌طور خلاصه نشان دهیم رژیم سیاسی و نظام اجتماعی- اقتصادی را نمی‌توان همیشه در تحلیلها جدا از هم نگه داشت؛ تحت شرایط معین، تعامل متقابل آنها تأثیر برجسته‌ای در سیاست خارجی خواهد داشت.

1. Pivotal states

برای نمونه، تاریخ امپریالیسم مناقشات عظیمی بر این موضوع پدید آورده است که عوامل داخلی و بین‌المللی در سوق دادن دولتهای اروپایی به سمت کشمکش بر سر تصرف آفریقا و دیگر سرزمینها در پایان سدهٔ نوزدهم چه سهمی داشته‌اند. همچنین در خصوص عوامل داخلی، بحث بر سر این بوده است که آیا نیروهای اقتصادی نقش تعیین کننده داشته‌اند یا نه. ادعای *هابسون* و سپس *لنین* دایر بر این‌که مازاد تولید، اروپاییان را به سمت به دست آوردن بازارهای تازهٔ خارجی سوق داده است، نهایتاً در آثار تاریخدانانی چون *دیوید فیلدهاوس*[1] بی‌اعتبار شد. وی نشان داد ادعاهای مطرح شده دربارهٔ ظرفیت مازاد اغراق‌آمیز بوده است و هم سرزمینهای تازه از نظر جذب چنان مازادی کمترین قابلیت را داشته‌اند؛ بیشتر صادرات روانهٔ سرزمینهایی چون ایالات متحده یا روسیه می‌شد که پیشاپیش گام در مسیر صنعتی شدن گذاشته بودند.(۶۲) با این حال، این بدان معنی نیست که عوامل اجتماعی- اقتصادی هیچ نقشی در سیاستهای خارجی امپریالیستی نداشته‌اند. دست‌کم می‌توان گفت که هرجا امپریالیسم پیگیری شود، شکل آن با نظام اجتماعی- اقتصادی ما در شهر مرتبط خواهد بود. انگلستان مستعمرات پرت و دور افتادهٔ خود را فقط به خاطر آن‌که خودش کشوری جزیره‌ای با ناوگانی قدرتمند بود به دست نیاورد، بلکه دلیل دیگرش این بود که پادشاه انگلستان از نخستین زمامدارانی بود که با ماجراجویان خصوصی قراردادهایی بست و در مرحلهٔ بعد تشکیل شرکتهای نیمه‌دولتی نیمه‌خصوصی مانند کمپانی *هند شرقی*[2] یا *هادسون بی*[3] را تشویق کرد. در زمانهٔ ما که دیگر استعمارگری بی‌اعتبار شده است تشکیل "امپراتوریهای غیررسمی"[4] از طریق فرآیندهای بسیار ظریفی امکان‌پذیر گردیده که سرمایه‌داری پیشرفته در اختیار دولتها گذاشته است. حکومتها اگر کنترل سیاسی کمتری دارند در عوض مسئولیتهای کمتری هم بر دوش دارند و کمتر در چشمها نمایانند. بر این اساس ایالات متحده هرگز نیاز نداشته است مستعمراتی در آمریکای مرکزی داشته باشد زیرا گروههای متنفذ اقتصادیش از پیش در بیشتر دولتهای این منطقه رخنه کرده‌اند. به همین ترتیب این کشور به ناگزیر جای نفوذ انگلستان و فرانسه را در منطقهٔ کاراییب هم گرفته است.

---

1. David Fieldhouse
2. East India Company
3. Hudson's Bay
4. informal empires

در عین حال اروپاییان از طریق آمیزه‌ای از سرمایهٔ خصوصی و قراردادهای همکاری اتحادیهٔ اروپا با ۷۸ کشور آفریقایی، منطقهٔ کاراییب و حوزهٔ اقیانوس آرام نفوذ خودشان را در بسیاری از بخشهای جهان سوم حفظ کرده‌اند.

امپریالیسم، خاص کشورهای سرمایه‌داری نبوده است. بر این اساس، کشورهای کمونیست یا به‌طور کلی‌تر کشورهایی که دولت‌شان نقش تاجر را بازی می‌کند برای کسب کنترل خارجی شیوه‌ای خاص خود دارند. آنها می‌توانند تا مرحله‌ای از تجارت پایاپای یا پولهای به هم پیوند خورده بهره‌جویند، ولی عمدتاً ناچار بوده‌اند بر قدرت نظامی و اشغال رسمی و نیز بر نفوذ غیررسمی از طریق پیوندهای حزبی تکیه کنند[۶۳]. بدین ترتیب اتحاد شوروی یک امپراتوری بزرگ تشکیل داد که از لحاظ سرزمینی به خاک آن کشور چسبیده بود و از هم پاشیدن آن در فاصلهٔ سالهای ۹۱-۱۹۸۹ پیامدهایی برای شوروی داشت که به مراتب اساسی‌تر از عواقب فروپاشی امپراتوریهای اروپا برای کشورهای مادرشان بود. مداخلات بیشتر در خارج همچنین نیازمند متعهد ساختن نفرات و منابع مادی عظیمی است که زمینه‌ساز جنگهای خونینی (چون جنگهای آنگولا و اتیوپی) با نتایجی عمدتاً زیان‌بار می‌شود. مسلماً کشورهای سرمایه‌داری نیز می‌توانند به سهم خود دست به همین بازی بزنند ولی بیشتر، آن را نادیده می‌گیرند و آن را یگانه ابزار خودشان نمی‌شناسند. سرمایه‌داری- همان‌گونه که تاریخ سوئیس، دانمارک و کانادا نشان می‌دهد- همیشه به تشکیل امپراتوریهای غیررسمی نمی‌انجامد، ولی مسلماً امکان آن را فراهم می‌کند.

فاشیسم پدیدهٔ تاریخی بزرگ دیگری است که برای پژوهشگران به دلیل تأثیر عوامل داخلی در سیاست خارجی بسیار جالب توجه است. آیا فاشیسم‌زادهٔ نوع خاصی از ترکیب‌بندی اقتصادی و طبقاتی بود که دوام و بقایش درگرو امپریالیسم تجاوز طلبانه بود؟ این مسئله‌ای بسیار پیچیده است که در این‌جا نمی‌توان حق مطلب را دربارهٔ آن ادا کرد. حتی اگر فاشیسم به لحاظ تاریخی توسعه‌طلب بوده آیا این ویژگی نتیجهٔ یک ایدئولوژی خاص بوده است یا آن‌که نیروهای ذاتی ژرف‌تری در کار بوده‌اند؟ آیا نازیسم یک نمونهٔ جا افتاده بود یا یک نمونهٔ خاص؟ هرچند برای نتیجه‌گیری (خوشبختانه) نمونه‌های بسیار کمی از فاشیسم در اختیار داریم محتمل به نظر می‌رسد که در فاشیسم چیزی به مراتب فراتر از یک نوع رژیم خاص مطرح باشد. ترویج نژادپرستی، ملت‌گرایی خشن و منجی‌طلبانه و بسیج توده‌ها در جهادی بر ضد

کثرت‌گرایی چیزی فراتر از خودکامگی و حکومت تک‌حزبی است.(۶۴) احتمالاً فاشیسم پدیدهٔ تاریخی دورهٔ خاصی بوده است، ولی همواره امکان بازگشت آن در سیمایی دیگر وجود دارد. در این صورت باید همواره مراقب هر دولتی باشیم که شاهد خیزشهای داخلی قابل ملاحظه، خواستار *فضای حیاتی* یا دارای رژیمی نژادپرست و بیگانه ترس است. چنین دولتی به احتمال بسیار، همسایگان خود و هرگونه تصور جامعهٔ بین‌المللی را خوار می‌شمارد. فاشیستها بنابه تعریف، علاقه‌ای به سیاست واقع‌بینانه و همزیستی ندارند. آنها انقلابیون هستند که چه در داخل و چه در خارج ستایشگر خشونت‌اند.(۶۵) احساس آنها دربارهٔ درستی و برتری تاریخی خودشان بدین معنی است که احتمالاً جاروجنجالها و تحریکات‌شان درون مرزهای‌شان متوقف نمی‌ماند.

سیاست خارجی چونان برونداد و انتخاب

بی‌گمان محیط داخلی به شکلی منظم و بسیار مهم به سیاست خارجی شکل می‌بخشد، ولی این‌کار را در تعامل با عوامل بین‌المللی می‌کند. ابن هر دو محیط از طریق فرآیند تصمیم‌گیری که خود نیز در تعیین نتیجه‌نهایی سهم دارد در سیاست خارجی تأثیر می‌گذارند. در مرحلهٔ بعد این جریان به شکل‌گیری مجموعه‌ای از موضعگیریها و نگرشها می‌انجامد که روی هم نوعی سنت سیاست خارجی را می‌سازند؛ سنتی که بسته به سلیقه می‌توان آن را نوعی چارچوب یا گفتمان خواند. این موضعگیریها و نگرشها نمایان‌کننده استمرار سیاست خارجی هستند و تا اندازه‌ای در قالب فرآیندها، زبان و نهادها شکل نهادینه پیدا می‌کنند.(۶۶)

از این منظر می‌توان سیاست خارجی را یک *برونداد*[1] انگاشت که گاه اساساً از سرچشمه‌های داخلی نشأت می‌گیرد. با توجه به این‌که مبنای منطقی سنتهای سیاست خارجی اساساً ملی است حتی اگر هم این سنتها اساساً از داخل پا نگرفته باشند باز چنین به نظر می‌رسد که شرایط داخلی آنها را متبلور ساخته است. غالباً نیز عوامل و بازیگران داخلی این سنتها را به سختی در تنگنا قرار می‌دهند، اما هیچ یک از اینها به ما اجازه نمی‌دهد به شکلی موجه تعمیماتی دربارهٔ "اولویت سیاست داخلی" برای کشورهای مشخص یا دوره‌های خاص- چه رسد به طور کلی- مطرح کنیم. عامل داخلی غالباً برای شناخت سیاست خارجی نقشی محوری

1. out put

دارد و از جهتی همان‌گونه که در فصل یازدهم خواهیم دید همواره نقطهٔ شروع اصلی را در زمینهٔ هدف اصلی ما در اختیارمان می‌گذارد. با وجود این، سیاست خارجی سیاست "خارجی" است و نمی‌توان آن را صرفاً سیمای بیرونی مواضع از پیش رقم خوردهٔ دولت دانست. تعامل میان محیط داخلی و محیط بیرونی چنان تعامل همیشگی و پیچیده‌ای است که نمی‌توان همواره در تعیین علت پدیده‌ها این دو مجموعه از فشارها را کاملاً از هم جدا ساخت. این حقیقت از برخی نمونه‌ها مانند فاشیسم یا آن‌چه "دولتهای در حال گذار[1]" خوانده می‌شود بعید است. در این دولتها نفس فرآیند تشکیل یا تشکیل دوبارهٔ دولت، متضمن توجه همزمان به مسائل مرزها، شناسایی، رژیم، کمکها و ملت‌سازی است که همگی هم وجهی "داخلی" دارند و هم وجهی "خارجی".(۶۷)

عنایت به بعد داخلی در نهایت از مسئله نفوذ، تبیین و جبر فراتر می‌رود که می‌توان با تظاهر به بی‌طرفی آنها را به تحلیل گذاشت. بعد داخلی در عین حال ما را متوجه مسئله انتخاب می‌کند: یک جامعهٔ سیاسی یا مردم یک کشور تا چه حد می‌توانند مجریان سیاست خارجی خویش را کنترل کنند و تا چه حد می‌توانند در محتوای سیاست خارجی تأثیر بگذارند؟ مهم‌ترین ابزارهایی که برای امکان‌پذیر ساختن مشارکت داخلی وجود دارد، چیست و سبک مشارکت تا چه حد فرق می‌کند؟ اینها مسائلی است که نیازمند تحلیل آگاهانه است، ولی در عین حال ما را به حوزهٔ بحث سیاسی و هنجاری نزدیک می‌سازد که نباید سیاست خارجی را از آن جدا ساخت. فصل آینده با پرداختن به این مسائل، زمینه را برای نتیجه‌گیری از مباحث کتاب آماده می‌سازد؛ نتیجه‌گیری‌ای که در آن می‌کوشیم جایگاه متحول سیاست خارجی را در زندگی سیاسی و اخلاقی‌مان بهتر درک کنیم.

1. transational states

فصل دهم

موکلان سیاست خارجی

هر تصمیم‌گیرنده‌ای در یک نظام مردم‌سالار همواره خود را در برابر جامعه‌ای که در ورای فرآیند سیاسی حضور دارد مسئول می‌بیند. حتی زمامداران خودکامه هم همیشه از این جهت کور نیستند. ولی مسئولیت، پدیده‌ای مبهم و مناسباتی است، زیرا در آن واحد باید موکلان بسیاری در نظر داشت: در داخل، همکاران در دولت، دستگاه حزبی، رأی دهندگانی که شما را روی کار آورده‌اند، انواع حامیان مالی و نهایتاً کل رأی‌دهندگان در حوزهٔ بین‌المللی نیز، متحدان، همسایگان و همکاران در شبکه‌ای از احزاب مشابه، احتمالاً همراه "جامعهٔ بین‌المللی". از نسلهای آینده در داخل کشور یا خارج سخن نمی‌گوییم.

اینکه تصمیم‌گیرندگان خود را در برابر چه کسانی مسئول احساس می‌کنند و انتظار می‌رود در برابر چه کسانی مسئول باشند مسئله‌ای است که هم از نظر عملی و هم از لحاظ نظری اهمیت دارد. اما این احساسات و انتظارات بسته به افراد و چارچوبها بسیار متفاوت است؛ دلیل آن هم تا اندازه‌ای به مبهم بودن شواهد ناظر بر میزان توجه مردم داخل کشور به سیاست خارجی باز می‌گردد. با وجود فرضهای بسیاری که خصوصاً سیاستمداران در این خصوص در ذهن دارند در این مسئله پژوهش چندانی انجام نپذیرفته است. هرچند روشن است که برخی جنبه‌های سیاست داخلی و سیاست خارجی در هم بافته شده‌اند و از همین‌رو برخی گروهها

برخلاف سابق نفع و علاقه‌ای در سیاست خارجی پیدا کرده‌اند در عین حال هنوز بخش اعظم سیاست خارجی امری تخصصی، اسرارآمیز و دور از اکثریت خاموش هر جامعهٔ خاصی است، مگر آن‌که ناگاه زندگی آنها را تحت تأثیر شدیدی قرار دهد مانند آن‌چه مردم نیویورک در ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ به معنی واقعی کلمه و در کمال وحشت تجربه کردند.

حتی تحت تأثیر چنین رویدادهایی هم نمی‌توان پنداشت آگاهی بین‌المللی لزوماً پیوسته در حال تقویت است. در فاصلهٔ سالهای ۸۹-۱۹۱۴ رویدادهایی اندوهبار چون جنگ توتالیتاریسم زندگی صدها میلیون انسان را نابود کرد یا به هم زد، اما فرزندان و فرزندان فرزندان کسانی که این رنجها را پذیرا شده‌اند شاید دقیقاً به خاطر آگاهی دردناکی که از گذشته‌ها دارند خیلی خوشحالند که بار دیگر به زندگی عادی بازگشته‌اند و دوست ندارند کوته‌نظری گوهری‌شان با سفرهای گاه و بیگاه به سواحل خارجی برای تفریح یا شنیدن اخبار زندهٔ بحرانهای رخ داده در کشورهای خارجی که چندان برایشان آشنا نیست به هم بخورد. این تا حدودی نوعی برداشت اروپا محور است. مردمان خاورمیانه، هند و چین و بخشهایی از آفریقا به خوبی می‌دانند که محیط بین‌المللی چگونه می‌تواند از طریق جنگ، زوال محیط زیست، ایدئولوژیهای بیگانه و عواقب مستمر امپریالیسم، زندگی‌شان را برهم زند. اما آنها هم از این دخالتها بیزارند و دو دستی به هویت محلی خود چسبیده‌اند. فقط شماری از آنها به پذیرش جهانی شدن یا بهره‌برداری از مزایای آن قادر هستند.

با توجه به این‌گونه ابهامات موجود دربارهٔ این‌که مردم برخوردار از حاکمیت از حکومت‌شان خواستار انجام دادن چه کاری در زمینه جهان آن‌سوی جامعهٔ بلافصل‌شان هستند. در این فصل به تحقیق دربارهٔ رابطهٔ میان سیاست خارجی و موکلان سیاسی که در پشت سر آن حضور دارند می‌پردازیم. میان این فرض سنتی پدرسالارانه که باید گروهی از نخبگان هدایت سیاست خارجی را در جهت خیر عموم در دست داشته باشند و این استنتاج از نظریهٔ جهانی شدن که سیاست خارجی ظرفی تهی است که هیچ خیر عمومی یا خصوصی از آن در نمی‌آید فاصله هست. این پرسشها مطرح است: سیاست خارجی در اصل و در عمل برای چه کسی به اجرا گذاشته می‌شود؟ چه کسی مدعی آن است و چه راههایی برای پاسخگو ساختن تصمیم‌گیران وجود دارد؟ و این پرسش قدیمی که چه کسانی از سیاست خارجی نفع می‌برند؟ تحلیل خودمان را از سازوکارهای رسمی پاسخگویی در عرصهٔ سیاست خارجی آغاز می‌کنیم و

در آن از بحثی که در فصل نهم دربارهٔ ساختارهای قانونی داشتیم بهره می‌جوییم. سپس به بحث دربارهٔ نهادهایی اصلی که تصمیم‌گیران را به جامعهٔ خودشان مرتبط می‌سازد؛ یعنی افکار عمومی، گروههای نفوذ و رسانه‌های جمعی می‌پردازیم و به ارزیابی این دیدگاه می‌نشینیم که چون جامعهٔ مدنی و سیاست داخلی زادهٔ فعالیت سیاست خارجی هستند نمی‌توان آنها را محدودیتهای مستقلی برای سیاست خارجی انگاشت. در پایان فصل هم نشان می‌دهیم چگونه رهبران هر روز بیشتر احساس می‌کنند نیاز دارند با مردمان کشورهای دیگر و نیز کشور خودشان وارد گفت‌وگو شوند. این خود بازگو کنندهٔ حقایقی دربارهٔ معنای بالقوهٔ مسئولیت در دوران نو و گسترده و پیچیده‌تر شدن موکلان سیاست خارجی است.

پاسخگویی یا دولت امنیتی

پاسخگویی[1] همان مسئولیت[2] نیست. مسئولیت ناظر بر آگاهی از اقدام کردن برای دیگران و برای خود است و از برداشتها و ارزشها شروع می‌شود. پاسخگویی پدیدهٔ رسمی‌تری است و به توانایی پاسخگو ساختن دیگران از بابت اقداماتشان و جریمه کردنشان در صورت رضایت‌بخش نبودن توضیحات آنها با توجه به قواعد و مقررات حاکم اشاره می‌کند.(1) در عرصهٔ سیاست خارجی موضوع پاسخگویی از جنگ جهانی اول (و در ایالات متحده از خیلی پیش از آن) مورد بحث گسترده قرار گرفته است. اما فقط شماری از کشورها سازوکار بسیار روشنی برای پاسخگو ساختن مسئولان سیاست خارجی دارند و حتی در مواردی هم که این سازوکارها وجود داشته باشد آن‌چه در عمل به اجرا در می‌آید به پای آن‌چه در عالم نظر مطرح شده است نمی‌رسد. در واقع، می‌توان گفت غالباً مقررات ناظر بر پاسخگویی مسئولان به عمد فدای امنیت و کارایی قوهٔ مجریه می‌شود و نمایندگان قوهٔ قانونگذاری هم از تضعیف اختیاراتشان در این زمینه خرسندند. اگر افزون بر این، رشد سرسام‌آور دستگاههای سیاستگذاری خارجی، دفاعی و اطلاعاتی در سدهٔ بیستم را هم در نظر بگیریم می‌توانیم ببینیم که دستیابی عملی به شرایط پاسخگویی مردم‌سالارانه برخلاف فرضهای "دولت امنیتی"[3] که غالباً دولتی پر نخوت، پنهانکار و قدر قدرت است تا چه اندازه دشوار به نظر می‌رسد.

1. accountability
2. responsibility
3. security state

بحث دربارهٔ پاسخگویی اساساً حول دولتهای مردم‌سالار لیبرال دور می‌زند که محدود ساختن قدرت قوهٔ مجریه و تلاش برای حصول همداستانی مردمی دربارهٔ سیاستهای عمومی از ارکان اعتقادی آنهاست. ولی حتی نظامهای تک حزبی هم معمولاً دارای برخی مقررات صوری در زمینهٔ پاسخگویی و مشارکت در سیاستگذاری خارجی هستند. شورای عالی اتحاد جماهیر شوروی دارای اختیاراتی در زمینهٔ تصویب معاهدات بود و کنگرهٔ ملی خلق چین نیز همین اختیارات را دارد. این‌که آنها در عمل جز تأیید منویّات قوهٔ مجریه کاری نمی‌کردند بدین معنا نیست که نمی‌توانند اختیارات قانونی‌شان را با انجام دادن بحثهای معنادارتر و انتقال واقعی‌تر دیدگاهها از نمایندگان محلی حزب به مقامهای بالادست به شکل واقعی‌تری اعمال نمایند.(۲) نظام سیاسی اتحاد شوروی و جمهوری خلق چین در دوران جنگ و انقلاب قالب‌ریزی شده و دست‌کم در زمینه سیاست خارجی هرگز از فرهنگ فرماندهی و فرمانبری جدا نشده است. در بسیاری دیگر از دولتها هم مجالس قانونگذاری به همین اندازه بی‌اثرند، نمایندهٔ مردم نیستند، مرعوبند یا برای مدت نامعلوم به حال تعلیق در آمده‌اند.

با وجود این، از ۱۹۸۹ به این سو حرکتی عمومی به سمت گسترش مردم‌سالاری پا گرفته است که بررسی تجربهٔ دولتهای کثرت‌گرا را واجداهمیت خاصی می‌کند. در این دولتها پاسخگویی رسمی دوجنبهٔ اصلی دارد: *کنترلهای مجلس قانونگذاری*[1] و رأی رأی‌دهندگان. این دو جنبه با هم ارتباط متقابل دارند، زیرا مجالس قانونگذاری از نمایندگان منتخبی تشکیل یافته‌اند که با توجه به دیدگاههای رأی‌دهندگانی که به آنها اختیاراتی بخشیده‌اند اعمال قدرت می‌کنند، ولی اعضای مجالس در نظامهای مبتنی بر نمایندگی از دستورهای حزب و وجدان خویش- و غالباً از دستورهای حزب- هم پیروی می‌کنند. در هر حال آنها در سیاستگذاری خارجی معمولاً اهرمهای قانونی چندانی در اختیار ندارند زیرا در بیشتر قوانین اساسی فرض بر این است که برای حمایت مؤثر از منافع دولت باید دست قوهٔ مجریه باز باشد. اما مجالس قانونگذاری نماد قدرتمند اعمال کنترل سیاسی مردم و مورد توجه هر دو دسته شورشگران و رهبران عصبی هستند؛ گواه آن اقدام بوریس *یلتسین* و ریگان در سال ۱۹۹۳ برای تعطیلی موقت و به توپ بستن شورای عالی روسیه است.(۳) با توجه به پیروزی مردم‌سالاری لیبرال در روزگار ما شایسته است بپرسیم آیا سیاست خارجی امروزه بیشتر پذیرای نفوذهای مردم‌سالارانه است- یا اگر نه چرا؟

---

1. parliamentary control

همان‌گونه که در بحث فصل گذشته دربارهٔ ساختارهای قانونی دیدیم ایالات متحده همیشه نمونه‌ای استثنایی بوده است. از لحاظ اختیارات اساسی در زمینهٔ سیاستگذاری خارجی کنگرهٔ ایالات متحده بی‌رقیب است. قانون اساسی ایالات متحده به کنگرهٔ آن کشور حق اعلام جنگ، فراخوانی و پشتیبانی از نیروهای مسلح و تصویب معاهدات (با اکثریت دو سوم اعضای سنا- و اعضای حاضر) را داده است. از این گذشته، کنگره از اختیار تعیین کنندهٔ تصویب بودجه برخوردار است؛ بودجه‌های تخصیص یافته برای اهداف سیاست خارجی (برخلاف انگلستان) باید در بودجهٔ کل مشخص شود و به تصویب کنگره برسد. این اختیار با توجه به حجم عظیم مجموعهٔ نظامی- صنعتی و حوزه جهانی ایالات متحده اختیاری اساسی است. سرانجام این‌که تعیین سفیران بلندپایه باید به تأیید سنا برسد.(٤) در سی سال گذشته کنگره با تصویب قطعنامهٔ اختیارات جنگی (در سال ۱۹۷۳) این دوره را محدود می‌سازد که رئیس‌جمهور می‌تواند به یک جنگ اعلام شده ادامه و با ملزم ساختن وزیرخارجه حتی به تسلیم متن موافقت‌نامه‌های اجرایی (که سابقا برای دور زدن اختیارات کنگره در زمینهٔ تصویب معاهدات به کار می‌رفت) ظرف شصت روز از زمان امضای آنها، اختیارات قرن نوزدهمی خود را گسترش دهد.(٥)

سایر نظامهای مردم‌سالار، چه از پختگی برخوردار باشند یا نباشند، واجد چنین مقرراتی در زمینهٔ اعمال کنترل مجلس نیستند. در برخی نظامها معمولاً قوهٔ مجریه به دلایل تاریخی بسیار مراقب است که بیش از حد از قوهٔ قانونگذاری پیشی نگیرد. در این زمینه جمهوری فدرال آلمان یک نمونهٔ بجاست. قانون اساسی سال ۱۹٤۹ این کشور سخن چندانی دربارهٔ منع کاربرد نیروهای نظامی "در خارج از کشور" به میان نیاورده است، این در حالی است که قبل از رأی سال ۱۹۹٤ دادگاه قانون اساسی آلمان، تفسیر سیاسی مرسوم این قانون حاکی از وجود چنین ممنوعیتی بود.(٦) مجلس ملی فرانسه در ۱۹٥٤ به پیشنهاد تشکیل جامعهٔ دفاعی اروپا رأی منفی داد درست همان‌طور که سنای ایالات متحده سی و پنج سال پیش از آن پیشنهاد پیوستن آن کشور به جامعهٔ ملل را رد کرده بود. مجلس ژاپن در ۱۹٥٥ اندیشهٔ تمدید معاهدهٔ امنیتی آن کشور با ایالات متحده را به رغم آن رد کرد که شیگمیتسو،[1] وزیر خارجهٔ ژاپن یادداشت مشترکی امضا کرده بود که بر پذیرش تمدید مبتنی بود.(٧) مجلس عوام انگلیس دربارهٔ هر

---

1. Shigemitsu

معاهده‌ای که به پیوستن این کشور به جوامع اروپایی و توسعهٔ این جوامع مربوط می‌شود به حکومت آن کشور بسیار سخت گرفته است.

آن‌چه در میان همهٔ این موارد مشترک است اختیارات رسمی مجلس در زمینهٔ سیاست خارجی نیست؛ این اختیارات به ویژه در مرحلهٔ اجرا با هم تفاوت بسیار دارند. چیزی که اهمیت بیشتری دارد تفسیر قانون است که خود تا حدودی به فرهنگ سیاسی کل کشور و تا حدودی نیز به اوضاع و احوال خاص بستگی دارد. با توجه به فراوانی مواردی که مجالس حتی در صورت برخورداری از اختیارات لازم برای ابراز وجود و جلوگیری از معاهدات یا توضیح خواستن دربارهٔ بودجه‌های خارجی و دفاعی چنین کاری نمی‌کنند روشن است که فقط تحت شرایط نامعمول، مجلس توافق قوهٔ مجریهٔ یک کشور با دولتی دیگر را برهم خواهد زد. حتی در ایالات متحده برای وقوع چنین چیزی باید دولت وقت هم مورد بی‌اعتمادی شدیدی باشد و هم موضوع سیاست خارجی مربوطه بسیار مهم و نگران کننده باشد- که احتمالاً چنین شرایطی نتیجهٔ رشته‌ای طولانی از سرخوردگیها خواهد بود که اوضاع را به مرحلهٔ غلیان رسانده باشد. برای نمونه، هم *کارتر*، رئیس‌جمهور ایالات متحده و هم کنگرهٔ آن کشور، زمانی که پس از تهاجم شوروی به افغانستان در دسامبر ۱۹۷۹ به مذاکرات سالت ۲[1] پایان بخشیدند شواهد کافی دربارهٔ رفتار شوروی در جهان سوم در دست داشتند. ولی اگر *کارتر* تصمیم می‌گرفت معاهده‌ای با شوروی ببندد کنگره آماده بود آن را رد کند. همین اطلاع از قدرت *بالقوه* کنگره است که بیش از هرچیز دیگری دست و بال رئیس‌جمهور ایالات متحده را می‌بندد.

با توجه به این‌که این‌گونه اقدامات همیشه بازی‌ای در دو سطح است گاه این‌گونه کارشکنیهای بالقوه برای قوهٔ مجریه سودمند است. وقتی دولتهای اروپایی در آوریل ۱۹۸۰ تمایلی به همراهی با مجازاتهای آمریکا بر ضد ایران نداشتند به این موضوع اشاره کردند که چون هرگونه اقدامی باید به تصویب مجالس نه گانهٔ ملی دولتهای عضو اتحادیه اروپا برسد، بنابراین چنین مجازاتهایی فقط شامل حال قراردادهای تازه می‌شود و نه قراردادهای موجود. این شگرد موفقی برای وقت‌کشی بود البته از لحاظ تأثیرگذاری بر ایالات متحده کوته‌بینانه بود.(۸) در مواقعی دیگر شگرد چشم‌پوشیدن بر امور برای خود قوهٔ قانونگذاری هم مناسب است.

---

1. SALT II

کنگرهٔ ایالات متحده به‌طور کلی مخالف همکاری پنهانی دولت ریگان با کنتراها[1] در آمریکای مرکزی بود، ولی در همان حال آماده بود بر اقدام آمریکا در تسلیح مجاهدان افغانستان چشم ببندد. هرجا قوهٔ مقننه مانند مجلس قانونگذاری دانمارک نقش بارزی در سیاستگذاری خارجی داشته باشد هم مردم کشور و هم خارجیان اطمینان بیشتری خواهند داشت تعهداتی که کشور به گردن می‌گیرد مشروع است و رعایت خواهد شد.(۹)

موارد حساسی که در آن به‌طور کلی می‌توان انتظار داشت قوه قانونگذاری فعال شود مواردی است که یک معاهده یا توافق‌نامه از لحاظ واگذاری اختیارات یا سرزمین یا هر دو پیامدهایی برای حاکمیت کشور داشته باشد. مجلس کنست[2] اسراییل پیرو خواست یهودیان ساکن بلندیهای جولان در ۱۹۹۹ قانونی را وضع کرد که به موجب آن بدون موافقت اکثریت اعضای مجلس ۱۲۰ عضوی آن کشور واگذاری اراضی به کشوری دیگر مجاز نیست.(۱۰) آنچه هر رهبر مردم‌سالار را به سوی احتیاط پیشه‌گی می‌برد اختیارات نهایی مجلس است؛ وکلای مجلس برای قانونگذاری انتخاب شده‌اند و گاه با قانونگذاری حتی شرایط را در امورخارجی تغییر می‌دهند. در ایالات متحده فقط کنگره اجازهٔ الحاق یا واگذاری اراضی را دارد. حکومت انگلستان فقط دو سال پس از جنگ فالکلند به خوبی می‌دانست که واگذاری هنگ کنگ به چین تا چه حد می‌تواند موضوع حساسی باشد و از این‌رو اجازه داد پارلمان فرصت کافی برای شور دربارهٔ قرارداد چین و انگلستان داشته باشد. هرچند از نظر قانونی تصویب هر معاهده در انگلستان فقط نیازمند توشیح ملکه است، به لحاظ فنی به تنهایی کافی نبود.(۱۱) جدای از ملاحظات قانونی، دسته‌بندیهای داخل مجالس، مردم را از موضوع آگاه می‌سازند و حکومت را تحت فشار می‌گذارند. وقتی مجلس زلاندنو تلاش کرد ورود کشتیهای حامل جنگ‌افزارهای هسته‌ای به بندرهای آن کشور را با تصویب قانونی ممنوع سازد بحث بالا گرفت و تعارضی جدی با ایالات متحده بروز کرد. نتیجه این شد که ایالات متحده در فاصلهٔ سالهای ۹۴-۱۹۸۶ تضمینهای خود را در جهت حمایت از زلاندنو و نیز پیمان آنزوس[3] به حالت تعلیق درآورد.(۱۲) به همین سان وقتی پارلمان اروپا در ۱۹۸۷ "اختیار توشیح" موافقت‌نامه‌های همبستگی را که

1. Contras
2. kinesset
3. ANZUS Treaty

جامعهٔ اروپا منعقد کرده بود به دست آورد، بحث بر سر سیاستگذاری مناسبات خارجی اهمیت به مراتب بیشتری یافت.

اما در برابر این نمونه‌ها می‌توان نمونه‌های بیشتری عنوان کرد که به همان اندازه به "سیاست عالی" مربوط بود و در آنها قوهٔ مجریه توانسته است بدون دردسر اختیارات پارلمان را نادیده بگیرد یا صرفاً از خلأهای قانونی موجود بهره‌برداری کند و مقصود خود را پیش برد. ممکن است قوهٔ مجریّه خیلی ساده قانون را نقض کند همان‌گونه که *ریگان* با ادامه دادن به تسلیح *کنتراها* بدون اعتنا به اصلاحیهٔ *بولاند*[1] یا *نیکسون* و کیسینجر با بمباران مخفیانهٔ کامبوج- که مسلماً اگر نه خلاف نصّ قطعنامهٔ اختیارات جنگی دست‌کم خلاف روح این قطعنامه بود- چنین کردند.[۱۳] دست‌کم قطعنامه یاد شده راه گریزی را بسته بود که نه سال پیش از آن در ۱۹٦٤ *جانسون* رئیس‌جمهور وقت با بهره‌برداری از آن توانسته بود حمایت تقریباً متفق‌الرأی کنگره را برای تصویب قطعنامهٔ خلیج *تونکین* جلب کند و بدین ترتیب بر پایهٔ سست‌ترین بهانهٔ جنگ که در واقع بهانه‌ای ساختگی بود با دست باز به جنگ ویتنام شمالی رود[۱٤]. در ایالات متحده اوضاع تا حد بسیاری به این بستگی دارد که آیا حزب رئیس‌جمهور در کنگره اکثریت را در اختیار دارد یا وی پیشاپیش با کنگره مشکل داشته است یا نه. برعکس در انگلستان و فرانسه هنوز هم قوهٔ مجریه می‌تواند فرمان جنگ را صادر کند، هرچند بی‌اعتنایی تکبرآمیز به جلب پشتیبانی پارلمان همان‌گونه که در بحران ۷-۱۹٥٦ سوئز دیدیم می‌تواند باعث دردسر رهبران در داخل شود. خانم *تاچر* به قدری عاقل بود که سه روز پیش از گسیل نیروی ویژه به جزایر فالکلند اجازه داد در روز شنبه سوم آوریل ۱۹۸۲ مجلس عوام به نشستی اضطراری در این‌باره بنشیند. اگر این جلسه به‌طور کلی در جهت مخالفت با واکنش نظامی پیش می‌رفت، نخست‌وزیر به دشواری می‌توانست آن را نادیده گیرد.

از مطالب بالا پیداست که حتی اختیار مجلس برای کنترل بودجه نیز ممکن است نادیده گرفته شود- این همان کاری بود که سرهنگ *الیور نورث*[2] با ترتیب دادن معاملهٔ سری تسلیحات با ایران که پول حاصل از آن برای کمک به کنتراها روانهٔ نیکاراگوئه شد برای *ریگان*، رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده کرد.[۱٥] حکومت انگلستان هنگامی‌که تصمیم گرفت در

1. Boland Amendment

2. Oliver North

بحبوحهٔ حمایت مردم از مبارزه به نفع خلع سلاح هسته‌ای در سال ۱۹۷۷ سیستم موشکهای پولاریس[1] خود را ارتقا بخشد خیلی ساده بدون آن‌که توجه کسی جلب شود اعتبارات لازم برای این کار را در برآورد هزینه‌های دفاعی کلی گنجاند و تسلیم مجلس عوام کرد.[(16)] حکومت ایتالیا هم در دهه ۱۹۹۰ بدون آن‌که مجلس نمایندگان توجه داشته باشد در جهت مشارکت چشمگیر در عملیات صلح‌بانی سازمان ملل گام برداشت.[(17)] در مالزی در سال ۱۹۸۸ رهبر مخالفان دولت خواستار اعلام عمومی جزئیات کامل معامله پیشنهادی ۱ میلیارد دلاری با انگلستان شد؛ ولی حتی خبر سخنرانی وی دربارهٔ بودجه در رسانه‌های محلی منتشر نشد.[(18)]

به‌طور معمول، مجالس قانونگذاری بیشتر از طریق اعمال نظارت، بررسی و تحقیق با سیاست خارجی در ارتباطند تا از طریق اعمال اختیارات رسمی خود. در این‌جا هم، توانایی مجالس برای ایجاد محدودیت و مشارکت محدود است، ولی می‌توان انتظار داشت که با هرچه محوری‌تر شدن نقش سیاست خارجی در زندگی سیاسی عادی و با از دست رفتن توافق دو حزب اصلی کشور این توانایی افزایش یابد. در وهلهٔ نخست معمولاً نمایندگان قادرند به نحوی از قوهٔ مجریه دربارهٔ فعالیتهایش سؤال کنند. در مدل وستمینستری که هنوز در بسیاری از کشورهایی رواج دارد که سابقاً مستعمره بوده‌اند روش کار، طرح سؤال نمایندگان و پاسخگویی مقامات اجرایی در جلسات از پیش تعیین شده است. متأسفانه کارکنان اداری بسیار زود یاد می‌گیرند که چگونه به وزیران آموزش دهند اطلاعات خود را افشا نکنند و چگونه از فرصت فراهم شده برای فرستادن پیامهایی به شهروندان خودشان و نیز به دیگر دولتها- در صورتی که سیاست خارجی محور پرسشهای مطرح شده باشد- بهره جویند.[(19)] در دیگر کشورها ممکن است وزیران امورخارجه به شکل منظم‌تری در کانون توجه قرار گیرند و دربارهٔ موضوعات خاص سؤال پیچ شوند. ولی این در حالت عادی در گرو وجود کمیتهٔ مستقل و فعالی برای امورخارجی در مجلس است.

در همین بیست سال گذشته در همهٔ مجالس قانونگذاری به پیروی از الگوی آمریکایی، کمیته‌ای تخصصی برای روابط خارجی تشکیل شده است (هر دو مجلس ایالات متحده دارای چنین کمیته‌ای و نیز کمیته‌های دیگری مرتبط با سیاست خارجی هستند). برای نمونه امروزه

---

1. Polaris

تمامی دولتهای عضو اتحادیهٔ اروپا در مجالس خود دارای کمیتهٔ روابط خارجی[1] هستند و در مردم‌سالاریهای بزرگ عضو جامعهٔ مشترک‌المنافع و ژاپن نیز این کمیته‌ها جا افتاده‌اند. نباید از این واقعیت این نتیجه را گرفت که این کمیته‌ها همواره عملکردی مانند کمیتهٔ روابط خارجی سناتور *فولبرایت*[2] در دههٔ ۱۹٦۰ دارند که کانون مشاجره‌ها بر سر جنگ ویتنام را تشکیل می‌داد. حتی در ایالات متحده هم تجربهٔ یاد شده استثنایی بود. در اغلب قریب به‌اتفاق مواقع این کمیته‌ها به چشم "باشگاهی دوست داشتنی از شخصیتهای نیک نامی [نگریسته می‌شوند] که بدون داشتن ادعای کنترل مستقیم و تأثیرگذاری بی‌واسطه در راهبرد حکومت به همین خرسندند که به‌طور منظم با وزیر امورخارجه تبادل نظر کنند."[(۲۰)] همچنین کمیته‌های یاد شده فرصتهایی برای سفر نمایندگان به خارج فراهم می‌سازند که در نتیجهٔ آنها گزارشهایی منتشر می‌شود که اغلب یا مورد اعتنا قرار نمی‌گیرد یا در زمان انتشار کهنه شده است. در نشستهای عمومی نسبتاً اندکی که مجالس ملی دربارهٔ سیاست خارجی برگزار می‌کنند به روشنی تمام پیداست که صرفاً بخش کوچکی از اعضای مجلس از امورخارجی آگاه و به آن علاقه‌مندند و از این تعداد هم برخی پیگیر منافع ویژه‌ای چون نیاز به تأمین یک قرارداد پیمانکاری دفاعی خاص برای موکلان خویش هستند.

با توجه به کاستیهای مجالس ملی در زمینهٔ سیاست خارجی، بیشتر به کمیته‌های روابط خارجی مجالس امید می‌رود که فشار پیوسته‌ای بر قوهٔ مجریه وارد سازند. این کمیته‌ها توانایی بیشتری دارند که با کسب تجربیاتی در گذر زمان، به ستیزه و رویارویی با متخصصان دیپلماسی برخیزند. آنها اگر بتوانند بر حضور وزرا (و حتی بهتر از آن، انتشار اسناد) پافشاری کنند ممکن است با سؤال پیچ کردن آنها و انجام دادن تحلیلهای مکتوب، خطاها و پنهان‌کاریها را افشا نمایند. گزارشهای این کمیته- به ویژه دربارهٔ سیاستهای ناکام- از وزن و اهمیت خود مجلس برخوردار است و غالباً مورد استناد خبرنگاران و پژوهشگران قرار می‌گیرد. اگر هم گهگاه موجب مناقشات شدیدی گردند که برای تصمیم‌گیران ناخوشایند باشد این لازمهٔ کنترل کیفیت سیاست خارجی و نشان‌دهنده پای‌بندی آنها به انجام وظیفهٔ خود است. اگر این کمیته‌ها بتوانند

1. Foreign Affairs Committee (FAC)
2. Fulbright

از به کار گرفته شدن در خود فرآیند دیپلماسی- مثلاً به صورت سخنگوی کشور در خارج- پرهیز کنند و اگر بتوانند خود را از کنترل‌های مدیران حزبی رها سازند در این صورت دست‌کم خواهند توانست با قوهٔ مجریه وارد گفت‌وگویی معنادار شوند. گرچه کمیته‌های روابط خارجی کنگرهٔ ایالات متحده امروزه کمتر از دوران جنگ ویتنام مورد توجه مردم هستند، به همراه کمیته‌های دیگری چون کمیتهٔ تخصیص بودجه، کمیتهٔ نیروهای مسلح، کمیتهٔ بازرگانی و کمیتهٔ اطلاعات سری، بر کاخ سفید فشار بی‌امان وارد می‌کنند و کاخ سفید هم می‌داند برای به تصویب رساندن طرحهای خود باید تلاش سیاسی چشمگیری به خرج دهند که متضمن پرداختهای جانبی و امتیازدهی‌ها هم است. این مسئله به ویژه در سیاست خارجی مشهود است که گروههای فشار فراوانی در آن فعالند ولی در مسائل صرفاً سیاسی هم می‌توان آن را مشاهده کرد، زیرا گروههای اصلی می‌توانند فقط با تهدید به علنی ساختن مسائل و وقت‌کشی با سخنرانیهای خود، سیاست رسمی را وتو کنند.

هنوز هیچ نظام ملی دیگری از منابعی همتراز ایالات متحده (که کل کارکنان کنگرهٔ آن کشور به حدود ۳۰ هزار نفر می‌رسد) یا در واقع فرهنگ سیاسی لازم برای تأسی جستن به آن کشور بهره‌مند نیست، ولی بیشتر مجالس ملی در حال درک این واقعیت هستند که فعالیت حقوقی مشروح کمیته‌ها پیش شرط اساسی بحث در جلسات عمومی و در نهایت، پیش شرط خود اصل کنترل مردم‌سالارانه است. در غیر این صورت چنین کنترلی اگر هم وجود داشته باشد در انحصار گروههای نفوذ ویژه‌ای قرار خواهد گرفت که به آسانی مدعی نمایندگی "منافع ملی" می‌شوند. در ماجرای جزایر فالکلند در اواخر دههٔ ۱۹۷۰ و اوایل دههٔ ۱۹۸۰ گروه کوچکی از نمایندگان مجلس عوام انگلیس توانستند پیشنهاد دولت وقت برای در پیش گرفتن راه‌حلی مبتنی بر مذاکره با آرژانتین را از طریق طولانی ساختن بحثها به تعویق بیندازند. دولت وقت انگلیس هم صرفاً تصمیم گرفت هیچ‌گونه تلاش سیاسی برای از میان به در کردن آنها به عمل نیاورد و بعدها بهای این بی‌اعتنایی را با رویارویی با بحرانی بزرگ پرداخت. اگر مجالس ملی به راستی و به شکل منظم جزئیات را زیرنظر داشته باشند می‌توانند حکومت را وادار کنند مراقب اقدامات خود باشد همان‌گونه که دولت وقت هلند در آخرین کنفرانس بین دولتی به شریکان اروپایی خود خاطرنشان ساخت برای جلوگیری از بروز مشکل در پارلمان لاهه باید یک رأی، بیشتر از دیگر کشورهای متوسط اتحادیه داشته باشد.

دومین شیوهٔ تضمین پاسخگویی رسمی در حوزهٔ سیاست خارجی از طریق رأی *رأی دهندگان*[1] است.

بنابراین ممکن است انتخابات در آینده بیش از گذشته، محل طرح پویشهای سیاست خارجی باشد. ولی همچنان بحثهای مطرح شده حالت کلی خواهد داشت و رأی‌دهندگان جز مشخص ساختن ترجیحات کلی خود و انجام دادن داوریهایی کلی دربارهٔ عملکرد رهبران خویش همانند آن‌چه در رم باستان تماشاگران در آمفی‌تئاتر با بالا یا پایین نگه داشتن انگشت شصت خویش می‌کردند کار چندانی نمی‌توانند بکنند. رأی دهندگان نقش پشتیبان اختیارات رسمی مجلس ملی را بازی می‌کنند که محرز ساختن و به اجرا درآوردن خود آن اختیارات نیز دشوار است. دست‌کم هم انتخابات و هم نمایندگان مجلس آن اندازه ظرفیت بالقوه دارند که قوهٔ مجریه را در حول و ولا نگه دارند. جالب است که بیشتر سیاستگذاران خارجی هنوز هم حتی در صورت توانایی بهره‌برداری از خلأهای موجود مراقبند که در برابر فرآیندهای پاسخگوسازی مسئولان از خود بی‌اعتنایی نشان ندهند. از دید سیاستمداران و مقامهای رسمی دولتهای مردم‌سالار، بر پا شدن جاروجنجال ناراحت کننده‌ای بر سر سیاست خارجی چه در پارلمان یا در زمان برگزاری انتخابات، احتمالی است که باید از آن هراس داشت و اجتناب کرد. سیاست خارجی ایالات متحده در سالهایی که انتخابات برگزار می‌شود عملاً تعطیل می‌گردد[۳۰] چه موجه باشد چه نباشد افکار عمومی در افق دید سیاستمداران، چونان یک محدودیت بالقوه قدعلم کرده است.

افکار عمومی

سیاستمداران غالباً مدعی هستند که افکار عمومی[2] دست و بال‌شان را بسته است یا دست‌کم ناچارند در محدودیتهایی که افکار عمومی برای آنها ایجاد کرده است به فعالیت بپردازند. دست‌اندرکاران مبارزات انتخاباتی هم برای این عامل اهمیت فراوانی قائلند. *مارتین دنت*[3] که هم یک فرد دانشگاهی و هم از فعالان مبارزه برای کاهش بار بدهیهای جهان سوم است به این

1. the verdict of the electors
2. public opinion
3. Martin Dent

ادعاهای مطرح شده در *نشریهٔ مبارزه با برده‌داری*[1] در سدهٔ نوزدهم امید بسته است که افکار عمومی "نیرویی است که پارلمان را قادر می‌سازد با یک حرکت قاطع برده‌داری را براندازد."(۳۱) معمولاً دانشمندان علوم سیاسی از روی ناباوری طرف آن دسته از منتقدان تندرو را می‌گیرند که مدعی‌اند هرچند افکار عمومی در حرف، بزرگ داشته می‌شود، در عمل نادیده گرفته می‌شود. باید همهٔ این موضعگیریهای گوناگون را در چارچوب خاص سیاست خارجی به دقت مورد بررسی قرار دهیم.

مفهوم افکار عمومی را به دشواری می‌توان دقیقاً مشخص کرد. این مفهوم همزمان با یک بازیگر فرآیند سیاسی و نیز به موضوعی نفوذپذیر اشاره دارد. *میشل تاتو*[2] آن را "هم یک ابزار و هم یک عامل هدایت سیاست خارجی" می‌خواند.(۳۲) اما از این جهت افکار عمومی شبیه برخی مسائل زندگی اجتماعی است و طی چهل سال گذشته نوشته‌های محققانه فراوانی برای مشخص ساختن پارامترهای آن منتشر شده است. براساس این نوشته‌ها می‌توان چهار نتیجه‌گیری مقدماتی مطرح ساخت:

نخست، میان افکار تودهٔ مردم[3] و افکار اهل دقت و توجه[4] به ویژه در زمینهٔ هر مسئله‌ای که با زندگی روزمره فاصله داشته باشد و بدون دانش تخصصی حتی می‌توان آن را درک کرد (مثلاً برخلاف وضعیت بیمارستانهای کشور) تفاوتی اساسی وجود دارد. این تفاوت با تمایز میان تحصیل‌کردگان و افراد بی‌فرهنگ یکی نیست، زیرا افکار توده مردم همهٔ بخشهای جامعه از بیسوادان گرفته تا برندگان جایزهٔ نوبل را شامل می‌شود. ولی میان کل جامعه - که فقط به ندرت آن اندازه حول یک موضوع سیاست خارجی متمرکز است که غرضی جمعی را به نمایش گذارد - و اقلیتی که به امور بین‌المللی علاقه‌ای مستمر و آگاهانه دارد تفاوت هست.(۳۳) حجم گروه اخیر بسته به موقعیت مکانی، فرهنگ و درجهٔ توسعه یافتگی کشور فرق می‌کند، ولی حتی در اروپای غربی هم بعید است که بیش از ۲۰ درصد جمعیت بالغ کشور را در بر گیرد و ممکن است به مراتب از آن کمتر باشد. اما در یک نظر سنجی که در سال ۱۹۸٤ انجام

1. Anti- Slavery Review
2. Michel Tatu
3. mass poinion
4. attentive opinion

شد ٦٠ درصد اروپاییان اظهار کردند که تقریباً هرگز به فکر جهان سوم هم نیفتاده‌اند که این یعنی ٤٠ درصد بقیه گهگاه در این باره به اندیشه پرداخته‌اند و حتی ۱۰ درصدشان حاضر بودند یک درصد درآمد خود را به کمک برای توسعهٔ این کشورها اختصاص دهند.(۳٤) این بدان معنی نیست که اکثریت مردم هرگز اهل توجه نیستند بلکه فقط نشان می‌دهد که بسته به موضوع و این‌که چه اندازه مبرم یا از نظر اخلاقی مهم قلمداد شود علاقه‌مندی مردم نوسان پیدا می‌کند. حجم گروه "اهل دقت" به ویژه در زمانهای بحرانی ممکن است به سرعت افزایش یابد. در شرایط عادی‌تر بین اهمیت اساسی امور داخلی از نظر تودهٔ مردم و اهل دقتی که به‌طور کلی گرایش بین‌المللی قوی‌تری دارند تفاوت وجود دارد. طبق اعلام یک سلسله گروههای تمرکز آراء در آمریکا در سال ۱۹۹٦ بیشتر مردم اعتقاد داشتند "نیازهای داخلی به بهای توجه به امور خارجی نادیده گرفته شده است". در یک نظرسنجی دیگر، ۸٤ درصد "نخبگان" آمریکایی مایل بودند ایالات متحده برای دفاع از کرهٔ جنوبی در برابر تهاجم کرهٔ شمالی وارد جنگ شود، ولی فقط ٤۵ درصد مردم عادی چنین نظری داشتند.(۳۵) [و باید گفت که] به سلیقهٔ سیاسی هرکس بستگی دارد این پدیده را ناشی از انزواگرایی کوته‌بینانه بداند یا نتیجهٔ تأثیر خاطرهٔ تاریخی هزینه‌های جنگ.

قضیهٔ دوم که بیشتر پژوهندگان سیاست خارجی آن را قبول دارند این است که نسبت به جزئیات امور بین‌المللی، بی‌خبری گسترده‌ای وجود دارد. این گفته حتی دربارهٔ اطلاعات مقدماتی جغرافیایی هم صدق می‌کند. اگر نام دولتهای عضو اتحادیهٔ اروپا یا محل آنها را روی نقشه ندانیم به دشواری می‌توانیم اندیشه‌ای دربارهٔ این اتحادیه داشته باشیم.(۳٦) در گرماگرم بحث بر سر ورود انگلستان به جوامع اروپایی در آغاز دههٔ ۱۹۷۰ فقط ۱۷ درصد از کسانی که در خود این کشور مورد پرسش قرار گرفته بودند می‌دانستند جامعهٔ اقتصادی اروپا ۹ عنصر دارد و مقر اصلی آنها کجاست.(۳۷) در پایان دههٔ یاد شده یعنی در سال ۱۹۷۹ فقط ٦٠ درصد پرسش شوندگان به درستی می‌دانستند کوته نگاشت EEC به معنای چیست. ارقام متناظر در مورد کوته نگاشته‌های NATO و IMF حتی پایین‌تر و به ترتیب برابر ۲۳ درصد و ٤٤ درصد بود؛ البته جالب توجه است که، ۸۵ درصد مردم می‌دانستند کوته‌نگاشت UN به معنی سازمان ملل است و ۷۵ درصد هم می‌دانستند کوته نگاشت IRA به معنی ارتش جمهوریخواه ایرلند است زیرا اقدامات آن با زندگی داخلی مردم انگلیس ارتباط بیشتری داشت.(۳۸)

در ایالات متحده، انجمن ملی جغرافیایی[1] در سال ۱۹۸۸ به مؤسسهٔ *گالوپ*[2] سفارش انجام گرفتن یک نظرسنجی را داد تا بدین وسیله اطلاعات جغرافیایی مردم را بسنجد و آن را با یافته‌های نظرسنجی مشابهی که در سال ۸-۱۹٤۷ انجام گرفته بود مقایسه کند. در این نظرسنجی نه تنها مشخص شد که در گذر زمان اطلاعات مردم به شکل کاملاً آشکاری افت پیدا کرده است، بلکه سطوح عملی ناآگاهی آنان هشدار دهنده بود. از هر پنج نفر یک نفر قادر نبود حتی یکی از کشورهای اروپایی را نام ببرد، از هر دو نفر یکی نمی‌توانست آفریقای جنوبی را روی نقشه پیدا کند (آن هم در زمانی که موضوع حمایت از اکثریت سیاه‌پوست آن کشور یکی از مسائل سیاسی بزرگ در داخل ایالات متحده بود) و فقط یک نفر از هر سه نفر می‌توانست ویتنام را که نزدیک به ٦۰ هزار آمریکایی در آن کشته شده بودند روی نقشه پیدا کند.[۳۹] پاسخگویان دیگر کشورها به ویژه سوئد و آلمان غربی اطلاعات بهتری داشتند ولی خطاست اگر فرض کنیم این آمارها را می‌توان براساس کوته‌فکری انگلوساکسونها توضیح داد.

بیشتر مردم دربارهٔ جغرافیا و سیاست جهان فاقد اطلاعاتی هستند که دیپلماتها و خبرنگاران مسلم می‌انگارند درست همان‌طور که جز در صورتی که شرایط ایجاب کند تلاشی برای سر درآوردن از طرز کار خود روی خود انجام نمی‌دهند. مسلماً بی‌اطلاعی مانع از آن نمی‌شود که افراد عقایدی داشته باشند یا دست به داوری بزنند و نباید هم مانع شود. دست‌کم در یک کشور توسعه یافته مردم اگر بخواهند می‌توانند به سرعت اطلاعات خود را بهبود بخشند، ولی بی‌اطلاعی سبب می‌شود اعتماد افراد به توانایی خودشان برای مشارکت در فرآیند سیاسی تضعیف شود و برداشت نخبگان دربارهٔ توده‌های ناآگاه و درمانده‌ای که نباید تصمیم‌گیری را بدانها سپرد تقویت گردد. وقتی *میخاییل گورباچف* به گسترش آزادیها در اتحاد شوروی دست زد یکی از اندیشه‌های کلیدی وی *گلاسنوست*[3] یا شفافیت بود. اما گلاسنوست فقط در دایرهٔ امور داخلی به اجرا گذاشته شد.[٤۰] به رغم اهمیت مسائلی چون جنگ افغانستان و مذاکره با غرب دربارهٔ نیروهای میان‌برد هسته‌ای، همچنان- تا زمانی که مردم مستقیماً دست به کار شدند- اعتماد به مردم در مباحث سیاست خارجی و سیاست امنیتی جزء محرکات شمرده می‌شد.

---

1. National Geographic Society
2. Gallup
3. glasnost

گهگاه افکار عمومی حتی در زمینهٔ سیاست خارجی با شدت و تأثیر غافلگیر کننده فعال می‌شود. این وضعیت عملاً نتیجهٔ سومین نتیجه‌گیری کلی ماست که براساس آن مردم در زمینهٔ تعیین سیاستها معمولاً پیرو هستند، نه راهبر. آمیزهٔ بی‌اطلاعی، بی‌اعتنایی و داشتن اولویتهایی دیگر به معنی آن است که مردم غالباً منفعل‌اند و بنابراین فعالان سیاسی حکومتی یا آنها که در محافل غیرحکومتی فعالند می‌توانند آنها را نادیده بگیرند، بین‌شان تفرقه اندازند یا از آنها بهره‌برداری کنند. غریزهٔ مردم لزوماً اعتماد به رهبران نیست، بلکه آنان به طور غریزی دربارهٔ امکان تغییر، جبری مشرب هستند.(٤١) در واقع تصمیم‌گیرندگان چهار برگ برندهٔ اصلی در دست دارند: ١. قدرت ابتکار عمل؛ ٢. صلاحیت تعیین تهدیدهای بیرونی؛ ٣. کنترل اطلاعات و تبلیغات؛ ٤. اختیار نهایی دولت برای توسل به زور. رهبران، سرنخها را مطرح و مردم معمولاً همان‌ها را دنبال می‌کنند. نمونهٔ درجهٔ یک این مسئله همچنان صحنهٔ اندوهباری است که در آن میلیونها تن در جنگ جهانی اول سرنوشتی را پذیرفتند که انعطاف‌ناپذیری فرماندهان بلند پایهٔ نظامی و سیاستمداران کوته‌فکرشان برای آنها رقم زده بودند.(٤٢)

این قاعده به ندرت شکسته می‌شود. در این مواقع مردمان به ظاهر خرسند و تلقین‌پذیر به ناگاه عرض اندام می‌کنند. در سال ۱۹۹۹ سازمان ملل به ادعای خود "بزرگترین بررسی آماری دربارهٔ افکار عمومی را که تا آن زمان صورت گرفته بود" دربارهٔ ۵۷ هزار فرد بالغ در ٦٠ کشور جهان از هر شش قاره انجام داد. در این بررسی مشخص شد که هرچند بیشتر مردم انتخابات کشور خودشان را منصفانه می‌دانستند "دو سوم همهٔ پاسخگویان اعتقاد داشتند که در کشورشان اراده و خواست مردم حاکم نیست. این اعتقاد حتی در قدیمی‌ترین مردم‌سالاریهای جهان هم رواج داشت."(٤٣) این نشان دهندهٔ آن است که شرایط بی‌اعتمادی و بدبینی که ممکن است گهگاه به مقاومت منجر شود در همه‌جا وجود دارد. زمانی که حکومتی احساسات واقعی مردم خود را نادیده می‌گیرد- نه این‌که صرفاً برداشت متفاوتی دربارهٔ دیدگاههای آنها داشته باشد- احتمال وقوع یک زمین‌لرزهٔ سیاسی حتی در حوزهٔ سیاست خارجی با پیامدهایی پیش‌بینی‌ناپذیر وجود دارد.

هر زمان چنین چیزی رخ دهد به خاطر تأثیر آخرین پارامتری است که دربارهٔ رابطهٔ حکومت با افکار عمومی می‌شناسیم: تمایل حکومتها به این‌که دیدگاههای مردم را با مجرای خاصی اشتباه گیرند که این دیدگاهها را منتقل می‌سازد. تصمیم‌گیرندگان برای به دست آوردن

شواهدی در این خصوص که مردم به ویژه دربارهٔ سیاست خارجی چه اندیشه‌ای دارند که به ندرت در نظرسنجیها بدان پرداخته می‌شود، طبعاً به روشن‌ترین عناصر جامعه چشم می‌دوزند. ممکن است آنها سکوت را به معنی رضایت گیرند یا هیاهوهای مطرح شده در مطبوعات و تلویزیون را- که نه یک سرچشمهٔ خاص افکار بلکه صرفاً انتقال دهندهٔ احساسات مردم‌سالارانه هستند- نشان‌دهنده نظر گستردهٔ مردم بدانند. همین گفته دربارهٔ اعضای مجلس هم صدق می‌کند که اساساً برای "نمایندگی" مردم در مجلس حضور دارند.(٤٤) در شرایط امروزی بسیار احتمال دارد رهبران، فعالیت افکار عمومی اهل دقت و توجه در سیمای گروههای فشار را همچون آرایی بگیرند که بیش از همه اهمیت دارد. نظریه‌های کثرت‌گرایانه در باب سیاست نیز معمولاً فرض را بر همین می‌گذارند.

استیون لوکس[1] و دیگران نشان داده‌اند که واقعیت جز این است.(٤٥) شاید نمایندگان مجالس، خبرنگاران و گروههای فشار، افکار مردم عادی را بهتر بشناسند (و برای دست زدن به تعمیماتی دربارهٔ افکار عمومی موانع روش‌شناختی بسیاری وجود دارد) ولی آنها خود نیز منافعی ویژه و کوته‌بینیهای خاص خودشان را دارند. تصمیم‌گیران و خبرنگارانی که اجازهٔ مصاحبه با آنها را می‌یابند خیلی راحت می‌توانند به شکلی از خود راضی نظر خاصی دربارهٔ سیاست داشته باشند. به همین دلیل هم گهگاه همگی غافلگیر می‌شوند.(٤٦) غلیان شدید احساسات در روسیه در تابستان ۲۰۰۰ در اعتراض به برخورد مغرورانه ارتش که برای نجات خدمهٔ زیردریایی غرق شدهٔ کورسک بلافاصله خواهان کمک خارجی نشد درس تلخی برای *ولادیمیر پوتین* بود که پیشاپیش به دلایل پیشینه‌ای در مقام یک افسر کاگ‌ب و این‌که خیلی راحت به ریاست‌جمهوری دست یافته بود از مردم جدا افتاده بود. بزرگترین درس را مردم اروپای شرقی دادند که سرانجام موفق شدند کمونیسم تحمیل شده از جانب مسکو را با انقلابی مسالمت‌آمیز به دور افکنند. این‌که چنین چیزی در سال ۱۹۸۹ و نه پیش از آن مثلاً در جریان قیامهای ناکام سال ۱۹۵٦ مجارستان و سال ۱۹٦۸ چکسلواکی امکان‌پذیر شد خود گویای آن است که شرایط باید کاملاً آماده باشد تا مقاومت مردم قرین موفقیت گردد. ولی از این گذشته نشان دهندهٔ قدرت عظیم مردمی است که در برابر دولتی دست اتحاد به هم دهند که با از دست

1. Steven Lukes

رفتن مشروعیتش ارادهٔ لازم را برای توسل به زور ندارد. این جریان گواه روشنی بر این بود که چگونه نخبگانی که کامل‌ترین دستگاه نظارت بر مردم را در اختیار دارند ممکن است احساسات شهروندان خودشان را به درستی نشناسند. ردیابهای آنها "صرفاً انعکاس صدای خودشان" را به گوش آنها می‌رساند.(٤٧)

همواره برخی از تصمیم‌گیران با ارزشهای خودشان یا غروری که آنها را به تفسیر نادرست افکار عمومی می‌کشاند به گمراهی خواهند افتاد. *نویل چمبرلین* در بازگشت از مونیخ در ۱۹۳۸ چنان مجذوب استقبال مردم از خودش در فرودگاه *هستون* و نامه‌های بسیار خوشایندی که دریافت می‌کرد بود که خودش هم باورش شده بود می‌تواند خواست مردم را تشخیص دهد. از همین‌رو وقتی پس از درگیر کردن انگلستان در جنگ در سپتامبر ۱۹۳۹ نامه‌های انتقادآمیزی دریافت کرد آنها را بیان‌کننده دیدگاه اقلیتی دانست که به اعتقاد خویش نمی‌شد آنها را نمایندهٔ مردم دانست. او نمی‌توانست باور کند که اکثریت مردم تغییر مسیری که او به وجود آورده بود قبول ندارند.

برخی شاخصهای افکار عمومی آشکارا عینی‌تر از شاخصهای دیگر هستند. برای تظاهرات جز در صورتی که به انقلاب تمام عیار بینجامد همیشه می‌توان همان‌گونه دلایلی تراشید که *آنتونی ایدن*[1] در ۱۹۵٦ مطرح کرد وی با ذکر یک نامهٔ رانندهٔ اتوبوس مدعی بود ۸۰ درصد تظاهرات کنندگان لندنی مخالف موضع دولت در مسئله باریکهٔ سوئز را خارجیان تشکیل می‌دادند و بنابراین نباید آنها را به حساب آورد(٤٩). اما نتیجهٔ همه‌پرسی[2] و نظرسنجی[3] را به این راحتی نمی‌توان نادیده گرفت. این دو روش پس از ۱۹٤۵ رواج هرچه بیشتری یافته است، زیرا مدیران احزاب کوشیده‌اند بفهمند چگونه پیش از برگزاری انتخابات دل رأی‌دهندگان را به دست آورند و چگونه جلوی انتقادات ناراحت کنندهٔ رسانه‌ها را بگیرند(۵۰). هنوز برگزاری همه‌پرسی دربارهٔ موضوعات سیاست خارجی معمول نیست و همواره خطر دستکاری و عوام‌فریبی در همه‌پرسیها وجود دارد، ولی چون معمولاً میزان شرکت مردم در همه‌پرسی چشمگیر است همین نشان می‌دهد که مردم از آن استقبال می‌کنند.

---

1. Anthony Eden
2. referendum
3. opinion poll

نتیجهٔ همه‌پرسی طرح کلی سیاستها را در میان مدت تعیین و عقب‌گرد کردن حکومت را دشوار می‌سازد. سوئیس که همه‌پرسی، شیوهٔ زندگی مردمان آن است نمی‌توانست بدون تأیید مردم در یک همه‌پرسی وارد اتحادیهٔ اروپا شود. در واقع در سال ۱۹۸۵، ۷۵ درصد مردم سوئیس حتی مخالف ورود کشورشان به سازمان ملل بودند و هر ۲٦ ایالت آن کشور رأی مخالف به این پیشنهاد دادند. پس از این همه‌پرسی کمتر کسی می‌توانست دربارهٔ نظر مردم در این خصوص تردیدی داشته باشد تا این‌که مسئله بار دیگر در سال ۱۹۹۷ مطرح و باعث شد ورود سوئیس به سازمان ملل در میان مردم و در جریان همه‌پرسی سال ۲۰۰۲ پذیرفته شود. رأی مخالف کم جانی که مردم در سال ۱۹۹۲ در پیشنهاد پیوستن به منطقهٔ اقتصادی اروپا دادند هرگونه امکان پیوستن سوئیس به اتحادیهٔ اروپا را منتفی ساخت. همان‌گونه که مردم نروژ در دو نوبت، همه‌پرسی سالهای ۱۹۷۲ و ۱۹۹٤، در ورود کشورشان در جامعهٔ اروپا/ اتحادیهٔ اروپا رأی مخالف دادند و دست نخبگان طرفدار همگرایی اروپا در اسلو را برای پیشبرد طرحهای‌شان بستند، در دانمارک، ایرلند و فرانسه هم برگزاری همه‌پرسی در مورد جنبه‌های مختلف همگرایی اروپا از جمله دفاع، به حکومت این کشورها فهماند که احتیاط پیشگی مردم خود را باید جدی بگیرند.[۵۱]

حقیقت آن است که پس از این‌گونه ناکامیها، حکومتها در دست یازیدن به همه‌پرسی و شیوهٔ طرح پرسش در همه‌پرسیها احتیاط بیشتری به خرج می‌دهند و برای دستیابی به همان نتایج از شیوه‌های دیگری بهره می‌جویند؛ برای نمونه دانمارک پس از نرم کردن مخالفان داخلی اکنون موافقت‌نامه نیروی دفاعی اروپا را امضا کرده است. اما یک همه‌پرسی که با شرکت قابل ملاحظهٔ مردم مشروعیت چشمگیری پیدا کرده باشد تفسیر مغرورانهٔ خواست مردم در مورد موضوع همه‌پرسی به دست حکومت را ناممکن و همواره دوراندیشی حکومتها را دوچندان می‌کند. به همین دلیل حامیان شهرک‌نشینان اسراییلی در سرزمینهای اشغالی تضمین کرده‌اند هرگونه واگذاری خاک اسراییل در آینده نه تنها نیازمند رأی موافق اکثریت اعضای پارلمان آن کشور بلکه محتاج تأیید موضوع در میان رأی مستقیم مردم باشد. به گفتهٔ *آوی زایرا*، رئیس کمیتهٔ ساکنان بلندیهای جولان، "تصمیم‌گیری در این‌باره با نخست‌وزیر نیست بلکه با خود مردم است."[۵۲] حتی به دست آمدن نتیجه‌ای ضعیف در یک همه‌پرسی می‌تواند برای یک حکومت مایهٔ سرشکستگی باشد. از همین‌رو، *دوگل* وقتی در یک همه‌پرسی از جلب حمایتی که انتظارش را داشت ناکام ماند در سال ۱۹٦۹ از مقام خود کناره گرفت.

توجه به نظرسنجی‌های عمومی بسته به این‌که چه دیدگاهی داشته باشیم یا نشان‌دهنده پرستش نظر مردم[1] است یا نشان دهندهٔ ابزاری زیرکانه برای ماستمالی سیاسی. مسلماً نظرسنجیها هم مانند هر آمار دیگری ذاتاً بی‌طرف و قابل اطمینان نیستند. در ۱۹۸۷ *جرزی اوربان،*[2] وزیر امورخارجهٔ لهستان، به یک نظرسنجی اشاره کرده است که در سال ۱۹۸۵ برای رادیو و تلویزیون آن کشور انجام شده بود و طی آن ۷۳ درصد مردم، اتحاد شوروی را کشوری دوست لهستان شناخته بودند. این موضوع به بعد از خیزش جنبش همبستگی[3] و فقط چهار سال پیش از سقوط نظام کمونیستی مربوط می‌شود. شگفت این‌که گزارشهای پلیس در مورد نامه‌های ممیزی شده‌ای که موسولینی در سالهای ۳-۱۹۴۲ دریافت کرده بود و آشکارا نشان از سرخوردگی مردم از حکومت وی داشت از دقت بیشتری برخوردار بود.[(۵۳)] با این‌که نظرسنجی که جورج *گالوپ*[4] آن را در ۱۹۳۵ در ایالات متحده باب کرده طی چند دههٔ اخیر به یکی از ابزارهای ظریف و ضروری حکومتها تبدیل شده است، ولی جز در بحرانهایی که عارضهٔ ویتنام در آنها به روشنی خودنمایی می‌کند، به ندرت از آن برای سنجش دیدگاهها در زمینهٔ سیاست خارجی استفاده می‌شود. منظور از عارضهٔ ویتنام هراسی است که تماشاگران تلویزیون با دیدن اجساد کشته شدگان دچار آن می‌شوند و می‌ترسند حمایتهای آنها باعث خونریزی بیشتر شود. هرگاه سیاست خارجی به صورت بوتهٔ آزمایش صلاحیت حکومت یا کیفیات رهبری درآید، پی‌درپی از نظرسنجی بهره گرفته خواهد شد. هر زمان هم مسائل خارجی بیرون از افق دید زندگی روزمرهٔ مردم قرار گیرد، نتیجهٔ نظرسنجیها دربارهٔ موضوعات بین‌المللی نسبت به دیگر عوامل، اهمیتی درجه دو خواهد داشت.

توجه حکومتها به افکار عمومی واجد عناصر فراملی هم هست. زمانی مشاوران *بنیامین نتانیاهو،*[5] نخست وزیر اسراییل، به این نتیجه رسیدند که بهترین راه جلب یهودیان روسیه برای مهاجرت به اسراییل این است که وی در نمایشهای تلویزیونی به زبان روسی حاضر شود که

1. vox populi
2. Jerzy Urban
3. Solidarity
4. George Gallup
5. Benjamin Netanyahu

بیشترشان از شبکه‌های تلویزیونی کابلی پخش می‌شدند. بر این اساس، سفر *نتانیاهو* به گرجستان و اوکراین و مسکو در مارس ۱۹۹۹ "در درجهٔ اول، یک سفر تبلیغاتی" بود. با توجه به این‌که چندی بعد انتخابات عمومی برگزار می‌شد و شمار فراوانی از یهودیان آمده از اتحاد شوروی سابق تمایل داشتند به طور گروهی رأی دهند، این سفر اهمیت قاطعی داشت و سود آن "مقاله، عکس و ده‌ها دقیقه زمان تبلیغات [بود] که به نتانیاهو و بازار گرمی‌اش اختصاص یافت".[٥٤] آوارگان نقش مهمی در کشورهای خاص و برای آن کشورها بازی می‌کنند، اما جز در این مورد معمولاً تصمیم‌گیران افکار عمومی را جزء جدایی‌ناپذیر محیط داخلی خود و دیگر کشورها می‌دانند. از همین‌رو بسیار عادی است اگر به مباحثاتی در این‌باره بر می‌خوریم که چگونه میان اروپاییان و آمریکاییان به دلیل فاصله گرفتن افکار عمومی‌شان از هم شکاف روبه رشدی ایجاد شده یا چگونه فشارهای مردم، سیاست خارجی ایالات متحده را به این یا آن‌سو سوق داده است.[٥٥] صرف نظر از درستی وجود ائتلافهای فراملی یا بی‌علاقگی عمومی، هنوز هم تصمیم‌گیران افکار عمومی را چون مشخصاً امری ملی است دارای اهمیت می‌دانند.

در نهایت، برداشتها دارای اهمیت است، زیرا افکار عمومی نوعی "محدودیت نظری"[1] است؛[٥٦] منظور محدودیتی است که دست‌کم به همان اندازه که در عناصر گوهری چون حقوق نهادها و تظاهرات تبلور یافته است در ذهن تصمیم‌گیران نیز حضور دارد. به اصطلاح امروزی‌ها افکار عمومی یک واقعیت "برخاسته"[2] است. دربارهٔ هر موضوع مشخص سیاست خارجی، تصمیم‌گیران تصوری دربارهٔ نظر مردم و میزان علاقه‌مندی آنها دارند که ممکن است "واقعیتها" مؤید آن تصور باشد یا نباشد. در واقع با توجه به بزرگی، بی‌شکلی و چنددستگی مردم و نقش مجراهای انتقال دیدگاههایشان می‌توان دربارهٔ سرشت واقعیات بسیار مناقشه کرد. از همین‌رو ممکن است تمایلی به سمت تکیهٔ بیش از حد بر شواهدی "عملی" چون نظرسنجیها و گروههای تمرکز افکار باشد یا به سمت تکیه بر برداشتهای شخصی. اگر تصمیم‌گیران اعتقاد استواری به این داشته باشند که مردم فلان چیز را می‌خواهند ممکن است همین اعتقاد وادارشان کند که همان کاری را انجام دهند که مردم می‌خواهند و همین مبنای پیدایش افسانهٔ پرنفوذ بودن مردم شود. چنین چیزی در جریان جنگ ویتنام رخ داد. اعتبار بر آن

1. notional constraint

2. constructed reality

است که ایالات متحده به دلیل مخالفتهای داخلی از این جنگ عقب‌نشینی کرد در حالی که شواهدی هست که نشان می‌دهد افکار عمومی آن کشور بر تصمیم‌گیریهای رسمی پیشی نگرفته و در واقع به‌طور کلی سخت‌گیر نبوده است.(۵۷)

بنابراین رهبران همیشه از ناتوانی ذاتی مردم برای بسیج ارادهٔ عمومی به شکلی چنان بیرحمانه یا مؤثر که نظریه‌های نخبه‌گرایان القا کنند بهره‌برداری نمی‌نمایند. هرچه باشد آنان هم انسانهایی جایزالخطا و به اندازهٔ هر فرد دیگری غرق در فرهنگ سیاسی کشور خودشان و غالباً نیز دموکراتهایی پروپاقرص هستند. از دیدگاهی، آنان هم جزء مردم هستند. آنان هم مایل و هم نیازمند اعتقاد به اصل پاسخگویی هستند، زیرا هم تا حدودی آنها را از مسئولیتهایشان مبرا می‌کند و هم از ناهمسازی شناختی[1] که ممکن است از داد سخن دادن دربارهٔ مردم‌سالاری و رفتار کردن چون *استالین* ناشی شود دورشان می‌سازد. بدین ترتیب سیاستمدار هوشیار در هر برههٔ مشخص می‌تواند هم خدا را داشته باشد و هم خرما را، ولی تصمیم‌گیران عمدتاً تمایل دارند سایه‌ای که در پشت سرشان در غار می‌جنبد از نزدیک زیر نظر داشته باشند.

گروههای نفوذ و بسیج جامعهٔ مدنی

حتی افکار عمومی اهل دقت و توجه هم برای نقش‌آفرینی در فرآیند سیاستگذاری و نیز برای آن‌که موضوع سیاستها قرار گیرد نیازمند سازمان‌دهی است. به‌طور کلی افکار عمومی از سه راه می‌تواند نفوذ فعالی در سیاست خارجی اعمال کند: از طریق جنبشهای سیاسی مردم‌گرا چه به صورت احزاب یا تظاهرات نه چندان ساختار یافته؛ در بحرانها، از طریق افزایش آگاهی مردم و اعمال فشار مستقیم بر سیاستمداران؛ و از طریق آمادگی و سازمان‌یابی تمام وقت. *ریس کاپن*[2] در بررسی خود نتیجه گرفته است در مردم‌سالاریهای جاافتاده هرچه نظام نامتمرکزتر باشد و هرچه گروههای اجتماعی که قادر هستند افکار عمومی را بسیج کنند نیرومندتر باشند، گروههای یاد شده فرصت بیشتری برای اعمال نفوذ بر سیاستگذاران خواهند داشت.(۵۸) روشن است که از سال ۱۹۴۵ به این‌سو گروههایی که جویای اعمال نفوذ سیاست خارجی هستند

---

1. cognitive dissonance

2. Riss- Kappen's

چندبرابر شده‌اند البته این گروهها آن‌قدرها هم که غالباً پنداشته می‌شود پدیدهٔ تازه‌ای نیستند. گروههای یاد شده در نظامهای سیاسی جوامع پیچیده‌ای که حکومتهای آنها نیازمند گفت‌وگو با شهروندان خود دربارهٔ پیوستار فزاینده‌ای از مسائل هستند هرچه نمایان‌تر شده و نوعی مشروعیت غیررسمی پیدا کرده‌اند.(۵۹) متأسفانه بررسی جدی تأثیر گروههای اجتماعی در سیاست خارجی تازه پا گرفته است.(۶۰)

نباید گروههای اجتماعی را صرفاً تسمه نقاله‌ای برای انتقال افکار تودهٔ مردم به مرکز حکومت انگاشت. آنها چنین نقشی به اجرا می‌گذارند، ولی گذشته از آن دربارهٔ "منافع" خاص موجود در جامعه یا ارزشهای گرامی مشخص، علائقی خاص خودشان دارند. از همین ابتدا باید میان گروههای فشار و گروههای نفوذ و میان گروههای نفوذ و گروههای آرمان‌طلب تفاوت قائل شویم. هدف گروههای فشار[1] بنابه تعریف، اعمال فشار بر سیاست حکومت است. بسیاری از گروههای نفوذ[2] خواهان اعمال نفوذ بر سیاستها و بنابراین گروه فشار هم هستند. ولی برخی از گروهای نفوذ صرفاً برای این تشکیل شده‌اند که شهروندان بتوانند حول منافع مشترکی که دارند بسیج شوند- فدراسیونهای ورزشی نمونهٔ خوبی از این گروهها هستند- فقط گهگاه لازم می‌شود نقش گروه فشار را بازی کنند. هدف گروههای آرمانخواه[3] هم دگرگون ساختن جهان است، ولی به جای این‌که دنبال منافع مشترک اعضای خود چه در مقام کارگر باراندار یا ورزشکار باشند در موضعگیریهای ارزشی مشترک و تمنای دستیابی به یک خیر مشخص به شکل مستقل از ارتباط اعضای‌شان با آن، ریشه دارند. گروههایی که در کشورهای ثروتمند، خود را وقف کمک به کشورهای در حال توسعه کرده‌اند، نمونهٔ اعلای گروههای آرمانخواه هستند. بنابراین گروههای آرمانخواه، گروههای نفوذ و گروههای فشار سه مقولهٔ جداگانه‌اند که با یکدیگر همپوشانی‌هایی هم دارند.(۶۱)

بسیاری از این گروهها تخصص‌های کارشناسی، منابع (همان‌گونه که در فصل هشتم دیدیم) و دامنه‌ای فراملی پیدا کرده‌اند. دیگر برخلاف آن‌چه میلبرایت[4] در اواخر دهۀ ۱۹۶۰ در مورد

1. pressure groups
2. interest groups
3. cause groups
4. Milbraith

ایالات متحده گفته بود نمی‌توان نتیجه گرفت که نفوذ گروههای یاد شده حتی کمتر از کمتر است.[۶۲] گروههای مهم‌تر مانند کمیتهٔ رهایی از قحطی آکسفورد، عضو بین‌الملل یا بنیاد پژوهشهای صلح استکهلم فقط حکومت کشور خودشان را هدف نگرفته‌اند و بنابراین باید نفوذ آنها را بر مبنای منطقه‌ای یا جهانی سنجید. از این گذشته، گروههای نفوذ و آرمانخواه برخلاف گروههای فشار بیشتر روی جامعهٔ مدنی در سطح ملی یا فراملی کاری می‌کنند تا دربارهٔ حکومتها. انجمن سیاست خارجی ایالات متحده[1] که برای گسترش آگاهی از موضوعات بین‌المللی در مدارس، مؤسسات عالی و گروههای شهروندان فعالیتهای بسیاری کرده است- هرچند مبارزهٔ دشواری را پی گرفته است- نمونهٔ اعلای این گروههاست.[۶۳]

گروههای فشار می‌توانند در زمینهٔ موضوعات خاص مؤثر باشند، البته بسته به چارچوب تاریخی و ملی تفاوتهای بسیاری وجود دارد. سطح کمکهای خارجی انگلستان پس از محبوبیت عظیمی که *باب گلداف*[2] با تشکیل گروه *بنداید*[3] در ۱۹۸٤ به دست آورد (به‌طور موقت) افزایش یافت و جنبش خلع سلاح هسته‌ای اروپا دولتهای اروپای غربی را که عضو ناتو بودند وادار کرد در زمینهٔ نوسازی جنگ‌افزارهای هسته‌ای میدانی خود و مقابله با موشکهای اس‌اس۲۰ شوروی موضعی به مراتب ملایم‌تر در پیش گیرند. هرچند جنبش یاد شده نتوانست این کشورها را به برچیدن یکجانبهٔ موشکهای کروز[4] و پرشینگ[5] وادار سازد، ولی سبب شد دولت سوسیال دموکرات در بن، نخستین اولویت خود را کنترل تسلیحات و تنش‌زدایی بشناسد. در واقع، *هلموت اشمیت*[6] در سخنرانی مشهور خود در لندن در سال ۱۹۷۷ که آغازگر کل این بحث بود به موشکهای اس‌اس۲۰ اشاره‌ای نکرد و به ملاحظهٔ مخالفان داخلی نظامی‌گری در آلمان، بر امنیت غیرنظامی تأکید ورزید.[٦٤]

گروههای فعال در بخشهای خاصی که دولت یا برای آن اهمیت چندانی قائل نیست یا تمایل ندارد به طور علنی خود را درگیر سازد می‌توانند نحوهٔ بسط سیاستها را وتو کنند. اعتقاد

---

1. Foreign Policy Association of the United States
2. Bob Geldof
3. Bandaid
4. Cruise
5. Pershing
6. Helmut Schmidt

بر آن است که گروههای مختلف ملی و قومی درون ایالات متحده، به ویژه کوباییها، ایرلندیها، یهودیان، لهستانیها و یونانیان دارای این توانایی هستند، البته به ندرت مسائلی تا این حد ساده است. هرچند این گروهها سازماندهی بهتر و نفوذ انتخاباتی بیشتری مثلاً در مقایسه با آمریکاییان بومی داشته باشند، به هیچ وجه روشن نیست که سیاست ایالات متحده در زمینهٔ موضوعات مورد علاقهٔ آنها بدون فعالیتهای آنها اساساً تفاوتی کرده باشد یا نه. در هر حال، هرچه نفوذ یک گروه نزد خودش یا دیگران بلند آوازه‌تر باشد حکومت تمایل بیشتری خواهد داشت استقلال خود را به نمایش گذارد. این موضوع هم در مورد لابی کوباییها و هم در مورد لابی یهودیان در حال رخ دادن است و لابی ترکها هم که در برابر لابی یونانی‌ها تشکیل شده است، مسلماً دیدگاههای خودش را به گوش واشنگتن‌نشینان می‌رساند؛ گواه آن فشاری است که ایالات متحده بر اتحادیهٔ اروپا برای پذیرش ترکیه به عنوان عضو اتحادیه وارد می‌کند.(۶۵) در یک نظام کثرت‌گرا گروهها در بازار سیاسی با هم رقابت دارند و می‌توانند اثر یکدیگر را خنثی کنند. این گفته به ویژه دربارهٔ گروههای اقتصادی صدق می‌کند که - امروزه که سیاست اقتصادی تقریباً همواره واجد بعدی بین‌المللی است - از فعال‌ترین گروه‌ها هستند.(۶۶)

با توجه به کم بودن نسبی شمار انتخابات، وقتی حکومتها تصمیم بگیرند از یک طوفان مردمی قسر در بروند حتی گروه‌های فشار نیرومند را هم دور می‌زنند. تمامی رییس جمهوران آمریکا به ناچار با مسئله برداشتن حمایت خود از پشت اسراییل با احتیاط برخورد می‌کنند، ولی این- حتی بدون در نظر گرفتن این واقعیت که یهودیان آمریکایی به هیچ‌وجه نظر واحدی دربارهٔ سیاست خارجی ندارند- به معنای آن نیست که آیپک یا کمیتهٔ امور عمومی آمریکا-اسراییل[1] همیشه قادر است سیاست ایالات متحده در خاورمیانه را وتو کند. آیپک با اقدام *رونالد ریگان* در فروش هواپیماهای آواکس به عربستان سعودی در اوایل دههٔ ۱۹۸۰ به شدت مخالف بود، ولی این معامله بدون توجه به مخالفتهای این کمیته انجام شد. با این حال چنین اختلاف‌نظرهایی به متحد شدن یهودیان در ایالات متحده و تقویت تشکیلات آیپک کمک کرده است. به نوشتهٔ نشریهٔ *فورچون*[2] در سال ۱۹۹۷ این کمیته در میان ۲۵ گروه فشار اصلی تنها گروه فعال در زمینهٔ سیاست خارجی و دومین گروه قدرتمند ایالات متحده پس از اتحادیهٔ

---

1. American Israel Public Affairs Committee (AIPAC)

2. Fortune

بازنشستگان آمریکا بود.(٦٧) در نتیجه به ویژه در خارج از ایالات متحده بـاور گـسترده‌ای وجـود دارد که لابی یهودیان، سیاست آمریکا را دربارهٔ اختلاف اعراب و اسراییل رقم می‌زند؛ اعتقـادی که پیامدهای مهمی دارد.

هرگاه پای ارزشهای بسیار مهم در میان باشد یا هرجا خطر بلوایی جدی وجود داشته باشـد باید به حرفهای برخی گروههـا گـوش سـپرد. هـیچ حکـومتی در یونـان نمـی‌توانـست خـشم ملت‌گرایان آن کشور را از این نادیـده بگیـرد کـه بخـشی از یوگـسلاوی سـابق پـس از کـسب استقلال نام جمهوری مقدونیه را بر خود گذاشته است. به همین سان، حتی بـرای عناصـر چـپ میانهٔ حکومت، اتفاق مردم‌سالاران[1] در شیلی هم امکان نداشت که در ۱۹۹۹ به خاطر دسـتگیری *ژنرال* پینوشه به حکومت انگلیس اعتراض نکنند. در کـشوری کـه دچـار شـکافهای خطرنـاکی است جناح راست سازمان یافته بیش از آن نیرومند بود که بتوان به آن فرصت ترسـیم تـصویری ضدمیهنی از حکومت داد.(٦٨) دربارهٔ مسئله‌ای که برای سرشت دولت اهمیـت محـوری کمتـری داشته باشد حکومتها راههای بسیاری در اختیار دارند تا فشار گروههای بخشی یا آرمان‌خـواه را دفع کنند.

گروههای اجتماعی بیشترین تأثیر در سیاست خـارجی را بـه‌طـور جمعـی وارد مـی‌سـازند. مردم‌سالاری کثرت‌گرایانه[2] هم به معنـی آزادی بـازیگران منفـرد اسـت و هـم بـه معنـی وجـود شبکه‌ای از فعالیتهای مشترک که هم حکومتها و هم گروههای نفوذ اسیر آننـد و در آن ممکـن است تعدادی از گروهها اگر عملاً ائتلافی تشکیل ندهند با یکدیگر همـسویی داشـته باشـند. در حوزهٔ سیاست خارجی این پدیده به برخی نمونه‌هـا منجـر شـده اسـت کـه در آنهـا گروههـای مختلفی که همزمان به فعالیت پرداخته‌اند در هم تـأثیر چـشمگیری داشـتند و امـان حکومـت را بریده‌اند. برای نمونه، حکومتهای محافظه‌کار *استنلی بالدوین*[3] و *نویـل* چمبـر*لین* در دهـهٔ ۱۹۳۰ تحت فشار مداوم گروههای سازمان یافته‌ای که لزوم پرهیز از درگیـر شـدن در جنگـی دیگـر و پیگیری مسیر توافق بدون توسل به زور را به آنها گوشزد می‌کردنـد سیاسـت اقنـاع را در پـیش گرفتند. این در حالی بود که هـر دو دولـت یـاد شـده از کثـرت چـشمگیری در مجلس عـوام

1. Concertacion Democrática
2. Pluralist democracy
3. Stanly Baldwin

برخوردار بودند.(۶۹) به همین سان دست راستیهای فرانسه که در قالب گروههای مختلف بیرون از مجلس فعالیت داشتند و برخی به خشونت متوسل می‌شدند و برخی نه، بر سر بحران‌الجزایر جمهوری چهارم فرانسه را به زیر کشیدند. تعداد و دامنهٔ گروههای فشار فعال در زمینهٔ کمکهای خارجی در هلند و کشورهای اسکاندیناوی چنان چشمگیر است که این کشورها به دشواری می‌توانند سطح کمکهای مردمی خود برای توسعه را مثلاً تا حد اسپانیا پایین بیاورند. از این روشن‌تر، پیوستار عظیم شرکتها، اتحادیه‌های کارگری و شهرهایی است که نفع مسجلی در استمرار نقش نظامی جهانی ایالات متحده دارند. فشار جمعی آنها خودبه‌خود در سیاستها تأثیر می‌گذارد، زیرا آنها چنان در دل ساختار این کشور جای گرفته‌اند که واقعیتی مسلم انگاشته می‌شوند.(۷۰)

افکار عمومی سازمان یافته این مزیت را دارد که می‌تواند به مراکز قدرت نزدیک شود. اما این نزدیکی ممکن است از حد بگذرد و افکار عمومی تا اندازه‌ای استقلال خود را از دست دهد. اگر این وضع به صورت ترتیباتی همیشگی درآید گروهها به اصطلاح به "سازمانهای شبه دولتی"[1] تبدیل می‌شوند و در عین آن‌که جزء بخش خصوصی باقی می‌مانند کار ویژه‌های دولت را به اجرا می‌گذارند.(۷۱) در این صورت ممکن است از کمکهای مالی مستقیم یا غیرمستقیم دولت برخوردار شوند و با دولت به تعاریف مشترک برای مشکلات و راه‌حلها برسند. *ایندرجیت پارمر*[2] و دیگران از منظر اندیشه‌های گرایشی ادعا کرده‌اند که اندیشه‌ها، گروهها و افراد تأثیر گذارند ولی اگر "روحیهٔ دولتی[3]" پیدا کنند تنش ضروری میان آنها که بر روی کارند و آنها که تلاش در پاسخگو ساختن مسئولان دارند در نوعی کورپوراتیسم فکری (و گاه نهادی) از دست خواهد رفت.(۷۲) مسلماً تصادفی نیست که در بیشتر کشورها اصلی‌ترین مؤسسهٔ فعال در زمینهٔ امورخارجه به حکومت نزدیک است و اغلب، کمکهای مالی فراوانی از آن دریافت می‌کند. حتی اگر مانند مؤسسهٔ سلطنتی امور بین‌الملل[4] لندن چنین نباشد، حتماً از طریق طرحهای پژوهشی، کنفرانسها یا سخنرانان مدعو، رهنمودهایی از مقامهای رسمی دریافت می‌کند.

1. parastate organizations
2. Inderjeet Parmar
3. state spirit
4. Royal Institute of International Affairs

کارکنان این مؤسسات از چشم خارجیان به قول چادویک *آلجر*[1] از "دیوان‌سالاران بیرونی"[2] تشکیل یافته‌اند.(۷۳) شورای روابط خارجی[3] در نیویورک نمونه‌ای است که بیش از بقیه مورد بررسی قرار گرفته است و در واقع مؤسسه‌ای است که در ایجاد و بازتولید اتفاق‌نظر در مورد سیاست خارجی آمریکا به ویژه در جریان دور شدن از انزواطلبی و طی سالهای جنگ سرد نقش مهمی داشته است. اما چنین موقعیت ممتازی به ناگزیر با خطر جدا افتادن از کل جامعه و این همراه است که اندیشه‌ها و گروههای تازهٔ نیرومند دست به مصادره آن بزنند. برای نمونه، راستگویان افراطی، شورای روابط خارجی را بخشی از تشکیلات حاکم ساحل شرقی می‌دانستند که در دههٔ ۱۹۷۰ باید جای خود را به چیز دیگری می‌داد و برای اعمال نفوذ بر دولت *ریگان* و سیاست خارجی جدید و جسورانهٔ آن مبارزه می‌کردند.

معمولاً هر دوره گروه‌های فعال خاص خود را هم دارد که برخی از آنها به تدریج به درون فرآیند سیاستگذاری جذب می‌شوند و بدین ترتیب با فاصله گرفتن از ریشه‌های خود، نفوذ خود را از دست می‌دهند و تن به مصالحه می‌دهند. از این گذشته، گروههای یاد شده این احساس را به تصمیم‌گیران می‌دهند که با افکار عمومی در تماس قرار گرفته‌اند، حال آنکه چه بسا در عمل فقط مرز میان خودیها و غیرخودیها اندکی جابه‌جا شده باشد. این جریان را که بیشتر گریزناپذیر است تا شرم‌آور، می‌توان در تلاش حکومت *بلر* در انگلستان برای تشویق گروههای فعال در زمینهٔ حقوق بشر و توسعه به گفت‌وگوی ساختار یافته با مقامهای رسمی و کمک گرفتن وی از این گروهها برای اجرای سیاستهای دولت در جهان سوم مشاهده کرد. خطر این جریان همان‌گونه که در مورد حزب سبزهای آلمان که در ۱۹۸۸ وارد دولت ائتلافی آن کشور شد دیدیم این است که قبول مسئولیت به دست این گروهها بدون متقاعد ساختن افکار عمومی مردم صرفاً پشتیبانان طبیعی گروه را با آن بیگانه می‌سازد. نکتهٔ اصلی دربارهٔ گروههای نفوذ این است که آنها تعاریف متفاوتی از رفتار مسئولانه به دست می‌دهند؛ همین که با تصمیم‌گیران شریک می‌شوند آهسته‌آهسته و به طور نامأنوس نقش خود را تغییر می‌دهند و فشار برای پاسخگو ساختن مسئولان باید از جای دیگر اعمال شود.

---

1. Chadwick Alger
2. external bureaucrats
3. Council of Foreign Relations

اگر مقررات کشمکشی مردم‌سالارانه بر سر سمت‌وسوی سیاست خارجی درگیرد، مقامهای متخصص این حوزه فقط می‌توانند با کسانی طرف شوند که از آگاهی و دانش حرفه‌ای نسبی برخوردار باشند. بر این اساس، عمومیت در گروههای فشار به صورت یک شغل انتخابی در می‌آید و کارکنان دائمی این گروهها می‌توانند با مقامات رسمی که آماج قدیمی آنها بوده‌اند روابط گرم و دوستانه‌ای به هم زنند. اما در مورد سیاست خارجی مردم عادی برای هوشیار نگه داشتن حکومتها و آگاه ساختن آنها از نگرشهای داخلی جامعه‌ای که حکومت خدمتگزار آن است چارهٔ چندانی جز تکیه به همین گروهها ندارند. همین گفته دربارهٔ یک نهاد اجتماعی به مراتب مهم‌تر هم صدق می‌کند.

رسانه‌ها در نقش دربان

در عصر تلویزیون، رسانه‌های جمعی[1] همانند پادشاهان هستند. ظاهراً آنها کلید تأثیرگذاری در افکار عمومی‌اند و چشم و گوش حکومتها متوجه آنهاست. با پخش گزارشهای زنده حتی از نقاط دوردست جهان برای صدها میلیون تماشاگر، "اثر سی‌ان‌ان"- به معنی شکل‌گیری سیاست خارجی براساس تازه‌ترین جنجالهای رسانه‌ها- محسوس و آشکار به نظر می‌رسد. اگر مطبوعات "رکن چهارم[2]" مردم‌سالاری بودند امروزه رادیو و به ویژه تلویزیون رکن پنجم آن به شمار می‌روند- و از موکلانی هستند که بیشترین قدرت غیررسمی را دارند.

با وجود این، بررسیهای جدی چندانی دربارهٔ رابطهٔ میان رسانه‌ها و سیاست خارجی صورت نگرفته است.(۷٤) در زمینهٔ سیاست خارجی هم مانند محیط داخلی مفسران رسانه‌ها ید طولانی در مطرح ساختن افکار بدون دادن شواهد دارند. شگفت نیست اگر بسیاری از خبرنگاران دربارهٔ اهمیت خودشان اغراق می‌کنند و سیاستمداران هم دوست دارند خود را گرفتار رفتار رسانه‌ها جلوه دهند ولی محققان می‌توانند با دید بازتری به بررسی مسئله بپردازند. از این جهت معمولاً آثاری از آن دست که تا کنون منتشر شده است، تصویر تسلط رسانه‌ها را تعدیل می‌کنند.

---

1. mass media

2. forth estate

به لحاظ تاریخی، "عصر توده‌ها" و افزایش اهمیت رسانه‌ها دست در دست هم پیش رفته و یکی باعث تقویت دیگری شده است. اگر چاپ نقش مهمی نخست در پیدایش دولت و سپس در تشکیل "جوامع تصوری[1]" ملت‌گرایانه داشت، پا گرفتن روزنامه‌هایی هم که به سرعت منتشر و در سطح وسیع توزیع می‌شوند درسازمان‌یابی جامعهٔ صنعتی نو چه از نوع لیبرالی و چه از نوع توتالیتر نقش بنیادی داشته است.(۷۵) خیلی زود روزنامه‌ها چونان ابزار اصلی انتشار اطلاعات و بسیج توده‌ها برای مقاصد سازنده یا بازیچه ساختن آنها به رسمیت شناخته شدند. همچنین چندی نگذشت که مشخص شد جریان اعمال نفوذ، جریانی دو سویه است- مردم از طریق مطبوعات بر حکومت اعمال نفوذ می‌کنند و مقامات هم مردم عادی را زیر نفوذ خود می‌گیرند- و خود مطبوعات هم می‌توانند عامل مستقل بزرگی در سیاست باشند. پیدایش اربابان بزرگ مطبوعات مانند بیوربوک[2]، *روترمر*[3] و نورث *کلیف*[4] در فاصلهٔ دو جنگ جهانی تأثیر چشمگیری در کشورهای عضو جامعهٔ مشترک‌المنافع داشت درست همان‌گونه که *ویلیام راندولف* هرست[5] با تسلط بر مطبوعات ایالات متحده، نفوذی قدرتمند به نفع انزواطلبی و ملت‌گرایی اعمال می‌کرد. از همان سال ۱۹۲۲ که *لوید* جورج[6] اجازه داد خبرنگاران در جریان بحران *چاناک* با خبر شوند که وی از نیروی کانادا و استرالیا کمک خواهد خواست- بدون این‌که حکومتهای این دو کشور را آگاه ساخته باشد- سیاستمداران به بهره‌برداری از مطبوعات می‌پرداختند. شاید طوفانی که در نتیجهٔ این اقدام بر پا شد نیرومندتر از آن چیزی بود که *لوید* جورج انتظارش را داشت ولی مسلماً به نفع اصل وفاداری به امپراتوری انگلستان فشاری ایجاد کرد.(۷۶)

با افزایش فشار خبرنگاران جنگی، خبرنگاران دیپلماتیک، فیلمبرداران خبری و "ستادهای" خبری، این نوع "رویدادهای رسانه‌ای[7]" رواج بیشتری یافته است. میان لشکریان مطبوعات (که

1. imagined communities
2. Beaverbook
3. Rothermere
4. Northcliffe
5. William Randolf Hearst
6. Lioyd George
7. media events

در این‌جا منظور، همه نوع خبرنگار است) و کسانی که مسئولیت سیاستهای رسمی بر عهده دارند کشمکشی دائمی برای برتری جریان دارد. در مواقعی گروه نخست دست بالا پیدا می‌کنند و برای مسئولان ایجاد گرفتاری می‌کنند یا دستور کار آنها را تعیین می‌کنند. در مواقعی دیگر کسانی که آنها را امروزه "استاد ماستمالی"[1] می‌خوانند داستانی ساختگی می‌پرورانند یا توجه مردم را از موضوع واقعی روز منحرف می‌سازند. همچنین در موارد پرشماری هم دو طرف به نگاه و حتی نفع واحدی دربارهٔ جهان می‌رسند و چنان بسته رفتار می‌کنند که جلوی مداخلهٔ مردم گرفته می‌شود. هر یک از این سه الگوی مناسبات را باید بیشتر بررسی کرد.

رسانه‌ها قدرت خود را به دو شیوه اعمال می‌کنند: با افکار عمومی و سپس از جمله به شکل غیرمستقیم از طریق طبقهٔ سیاسی بر تصمیم‌گیران. بی‌گمان در قلمرو سیاست خارجی که- قطع‌نظر از این‌که چه تعریف گسترده‌ای از آن به دست دهیم- قلمرو نسبتاً محدودی است رسانه‌ها در زمینهٔ مردم نقش دربان تقریباً انحصاری را بازی می‌کنند. حتی در جامعه‌ای بسیار تحصیل کرده هم فقط تعداد بسیار اندکی از افراد از این موقعیت برخوردارند که بدون اتکا به رسانه‌ها به اطلاعات دست یابند یا دیدگاههای خود را دربارهٔ مناسبات بین‌المللی ابراز کنند- البته شاید اینترنت این وضع را در آینده دگرگون سازد. مباحثات عمومی که دربارهٔ سیاست خارجی جریان دارد تقریباً به طور دربست حول مسائلی دور می‌زند که در روزنامه‌ها و تلویزیون مطرح می‌شود. نشستهای عمومی، انتقال شفاهی اطلاعات و گروههای نفوذ، نوعی منابع و نوشته‌های زیرزمینی[2] پدید می‌آورند که ممکن است در بلند مدت تأثیرگذار باشد، ولی حتی این منابع هم هرگز مستقل از گفتمان مسلطی که رسانه‌های بزرگ در سطح ملی و در واقع غالباً فراملی راه می‌اندازند موجودیت نخواهد یافت. به راحتی می‌توان مواردی را به خاطر آورد که در آنها رسانه‌ها تقریباً از کاه کوه ساخته‌اند و با نگران ساختن مردم آنها را سر دولت خراب کرده‌اند. قحطی در آفریقا نمونه‌های بسیاری از این دست در جوامع غربی پدید آورده است، ولی احتمالاً روشنگرترین نمونه در دوران اخیر، آشکار شدن رنج و محنت پناهندگان کرد در شمال عراق در پایان جنگ خلیج‌فارس بود که موجب شد نخست دولت انگلستان و سپس

---

1. spin- doctors
2. samizdat

دیگر حکومتها به ایجاد "مناطق امن[1]" از حملات عراق متعهد شوند و عملاً سیاست مداخله در شمال عراق را به اجرا گذارند.(۷۷) چون خبرنگاران و سردبیران ارزشهای خبری خاص خود را دارند و از آن گذشته شرایط همیشه دست و بال آنها را برای تهیه خبر باز نمی‌گذارد (تهیهٔ فیلمهای خبری از شمال عراق از طریق خاک ترکیه آسان‌تر از جنوب آن کشور بود که صحنهٔ شورشهای شیعیان شده بود)* فقط مسائل معینی گزارش می‌کنند و همین انتخاب آنها تا حد زیادی تعیین کنندهٔ بحثهای عمومی است.

از سوی دیگر، هرچند به نظر می‌رسد رسانه‌ها تقریباً دسترسی انحصاری به مردم دارند ولی تأثیرگذاری آنها حد و مرزی دارد. اولاً حتی جدی‌ترین روزنامه‌ها هم فقط بین ۳۳ تا ٤٥ درصد صفحات خود را به امور بین‌المللی اختصاص می‌دهند.(۷۸) برنامه‌های خبری تلویزیون نیز همین نسبت را رعایت می‌کنند، ولی همان‌گونه که *تئودور سورنسون*[2] یادآور می‌شود "در ٤٥ درصد از ۲۲ دقیقه زمان پخش گزارشهای خبری در یک برنامهٔ خبری ۳۰ دقیقه‌ای آن اندازه مطلب گفته نمی‌شود که بتواند یک سوم یک صفحه روزنامهٔ معمولی را پر کند".(۷۹) بنابراین تصاویر بر اطلاعات و تحلیل غلبه دارند. این امر همیشه مسئله‌ای سطحی نیست، زیرا جاذبهٔ عاطفی و بصری می‌تواند تأثیری پایدارتر از چندین متر نوشته برجا گذارد. ولی معمولاً تأثیر تصاویر تأثیر ناپایدار است و فقط موجب می‌شود بیننده با تماس تلفنی از طریق کارت اعتباری خود مبلغی برای کمک اهدا کند. خصوصاً از آن‌رو وضع چنین است که شواهد حکایت از بی‌علاقگی بیشتر خوانندگان و بینندگان به امور خارجی دارد. بعد مسافت اهمیت دارد، بدین معنی که اگر به نوعی پای "مردم ما" (معمولاً هم میهنان ما) در میان نباشد، فقط بزرگترین رویدادها می‌توانند از تمایل مردم به خاموش کردن تلویزیون یا به احتمال بیشتر بی‌توجهی به آن مانع شوند. بدین ترتیب بیشتر رسانه‌ها برای جلب توجه مردم به چیزهایی که مالکان رسانه یا آگهی دهندگان لازم می‌دانند جنبه‌های ساده‌تر و حتی بیگانه‌تر رسانهٔ اخبار خود را بزرگ می‌کنند.(۸۰) این سبب تحمیق مخاطبان رسانه می‌شود. وجه موذیانه‌تر، فرصتی است که به هدر می‌رود و برای عرصهٔ اطلاعات

---

1. safe havens

*. عدم تهیه اخبار و گزارشات مناسب از جنوب عراق نمی‌تواند توجیه‌گر دست روی دست گذاشتن غرب و چشم فرو بستن آنها از جنایات نیروهای صدام در سرکوب انتفاضه شعبانیه در سال ۱۹۹۱ باشد. این جنایات در زیر دید و نظارت مستقیم نیروهای آمریکایی مستقر در کویت انجام شد. (مترجم)

2. Theodore Sorensen

و تحلیلهای روشن به تودهٔ مردم کاربرد ندارد؛ مردمی که آن اندازه که خبرنگاران بدبین و کنایه‌زن می‌پندارند عامی یا عاجز نیستند. بنابراین آن‌قدرها هم که ممکن است به نظر رسد رسانه‌ها ذهن مردم را به‌طور کامل قالب‌بندی نمی‌کنند، ولی مردم هم کاملاً توانمند نیستند.

رسانه‌ها قدرت خود را به شکل مستقیم‌تر و در مقام یکی از بازیگران فرآیند سیاستگذاری از دو راه اعمال می‌کنند: هم از طریق تماسهای شخصی و هم با ایفای نقش به مثابهٔ وسیلهٔ ارتباط مقامهای سیاست خارجی و افراد اهل دقت و توجه به ویژه حلقه‌های درونی‌تری که شاید فعالیت سیاسی هم داشته باشند. تصمیم‌گیران فرصت چندانی برای خواندن مطبوعات یا نگاه کردن به تلویزیون ندارند و گاه نیز چنین وانمود می‌کنند. ولی مشاورانی به کار می‌گیرند که به طور فشرده به آنها گزارش می‌دهند که چه کسی چه چیزی گفته است که نقطه ضعفی آشکار می‌سازد یا آغازگر روندی است که در آیندهٔ نزدیک پا خواهد گرفت. مطالب چهره‌های اصلی شکل دهنده به افکار عمومی مانند *یوزف یوفه*[1] درآلمان یا *استنلی هوفمان* در فرانسه و ایالات متحده مورد توجه قرار می‌گیرد. از این جهت رسانه‌ها می‌توانند با برملا ساختن بحثی که در غیراین‌صورت پشت درهای بسته جریان می‌یافت، با بررسی انتقادی خط‌مشی رسمی و با سنگین کردن کفهٔ یک موضع‌گیری به زیان مواضع دیگر بر بحث سیاسی تأثیر بگذارند. حتی در مورد موضع گسترش ناتو که برای شهروندان معمولی موضوعی اسرارآمیز بود امکان پیشبرد سیاست موردنظر بدون انجام گرفتن بحثی گسترده در مطبوعات اروپا و ایالات متحده وجود نداشت. این بحث مطبوعاتی در تعامل با مباحثات کنگره (و بی‌شک مباحثاتی که درون وزارتخانه‌های کشورهای غربی جریان داشت) تضمین می‌کرد که سیاست یاد شده بررسی نشده باقی نخواهد ماند و شاید همین تجربهٔ سخت باعث شده باشد *کلینتون*، رئیس‌جمهور ایالات متحده، در اوت ۲۰۰۰ تصمیم بگیرد برنامهٔ سیستم دفاعی موشکی هسته‌ای را که قبلا اعلام کرده بود پیش نبرد. درهم آمیختن دردسرهایی که با روسیه وجود داشت و مخالفت سرسختانهٔ مردم کشورهای عضو ناتو او را واداشت به این نتیجه برسد که نباید بگذارد این مسئله پاپیچ *ال گور*[2] (معاون رئیس‌جمهور که امید می‌رفت به جای کلینتون در کاخ سفید بنشیند) شود.

می‌توان در مردم سالاریها موارد بسیار دیگری از نفوذ رسانه‌ها بر سیاست خارجی را نیز سراغ گرفت، ولی به همان تعداد مواردی هم وجود دارد که دربارهٔ نقش آنها مبالغه شده است.

---

1. Josef Joffe

2. Al Gore

این نتیجه‌گیری‌ای است که هالیدی در بررسی جنگ خلیج فارس و کاروترز[1] در بررسی موارد دیگری در دهۀ ۱۹۹۰ از جمله ماجراهای سومالی، یوگسلاوی و رواندا بدان رسیده است.(۸۱) نیک گووینگ[2] هم که خود از گزارشگران مهم تلویزیونی است در پژوهشی که دربارۀ تلویزیون انجام داده همین دیدگاه را داشته است.(۸۲) اگر نمونۀ دیگری از مسئله گسترش دامنۀ اعضا در دهۀ ۱۹۹۰ مثلاً گسترش اتحادیه اروپا را در نظر بگیریم می‌بینیم بحث جدی چندانی دربارۀ آن صورت نگرفته و پوشش خبری مطبوعات هم گیج کننده و پراکنده بوده است. علت آن است که در مقایسه با گسترش ناتو گسترش اتحادیۀ اروپا شکل کمتر مشخصی دارد و برای آن جدول زمانی به مراتب طولانی‌تری در نظر گرفته شده است حال آن که در مورد گسترش ناتو دیدگاهها حول یک موضوع کما بیش روشن متمرکز و قطب‌بندی شده بود. در مورد اتحادیۀ اروپا جدول زمانبندی گسترش دامنۀ اعضا طولانی و متغیر است و حالات گوناگون بی‌پایان و موضوعات چندگانه‌ای مطرح است که در آمیختن آنها برای همۀ بازیگران دشوار است. در چنین وضعیتی تلویزیون و روزنامه‌های جنجالی که جای خود را دارند حتی مطبوعات جدی هم نتوانسته‌اند خطوط اصلی بحث را مشخص سازند چه رسد به این که بر علمی شدن یکی از مواضع پافشاری کنند. آن چه این شرایط را پیچیده‌تر می‌سازد یکی لزوم بحث در گسترۀ کل اروپاست - حال آن که مطبوعات هنوز هم عمدتاً بر موضوعات ملی تکیه دارند - و دیگری تمایل آنها به خط گرفتن از حکومتها در موضوعات پیچیده است، حکومتهایی که در این مورد هرچند به دلایل مختلف به نفع اصل گسترش اتحادیه به اتفاق نظر رسیده بودند. موضوع به گونه‌ای مطرح می‌شود که گویا اصل قضیه خاتمه یافته فقط مسئله چگونگی اجرای آن در میان است. بنابراین رسانه‌ها نتوانسته‌اند تضمین کنند که مسئله بزرگی که هم به منافع مردم مربوط می‌شود و هم به اصل پاسخگویی، به شایستگی مورد بحث قرار گیرد و هیچ نهاد دیگری هم نتوانسته است بهتر از این عمل کند. با توجه به شمار موکّلانی که از گسترش اتحادیه تأثیر می‌پذیرند این غفلت ممکن است واکنش سیاسی قابل ملاحظه‌ای در آینده در پی آورد.

رسانه‌ها نه تنها غالباً از عهدۀ انجام دادن وظیفۀ خود برنمی‌آیند، بلکه راحت‌تر از آن چه مردم عادی تصور می‌کنند بازیچۀ دست سیاستگذاران می‌گردند. از دیرباز از مطبوعات برای

1. Carruthers

2. Nik Gowing

استخراج دیپلماتیک استفاده شده است و در موارد بسیاری هم اطلاعاتی منتشر شده که کمترین رابطه را با حقیقت داشته است. به ویژه در زمان جنگ غالباً رسانه‌ها در کمال وفاداری و اعتقاد دست به انتشار اخبار و اطلاعات گمراه کننده می‌زنند. امروزه تیمهای کاملی از متخصّصان روابط عمومی برای نشان دادن تصویر مطلوبی از احزاب متوجه حوزه سیاست خارجی شده‌اند. بسیاری از سفرهای خارجی اساساً رویدادهایی خبری هستند که برای بهره‌گیری از مطبوعات، رادیو و تلویزیون همچون ابزار خودنمایی در داخل و خارج برنامه‌ریزی شده‌اند.[۸۳] تخصّص و تداوم مقامهای عمومی در مناصب خودشان در برابر حافظهٔ کم دوام روزنامه‌ها که ناشی از ضرب‌الاجلهای خبری است مقامهای یادشده را در موقعیت به مراتب بهتر و بالاتری قرار می‌دهد. رسانه‌ها در مقایسه با کمیسیونهای مجلس که خود ضعفهای دیگری دارند فاقد بنیه و شأن و وقار لازم برای پیگیری مسائل پیچیدهٔ خارجی درگذر زمان هستند.[۸٤] از این گذشته هم رسانه‌ها و هم کمیسیونهای داخلی مجالس معمولاً دنباله‌رو قضایا هستند. به گفتهٔ جیمز ریستون[۱] «ما پس از در گرفتن جنگ ویتنام ۵۰۰ خبرنگار راهی آن کشور می‌کنیم... ولی وقتی تازه خطر جنگ در حال بالا گرفتن است پنج گزارشگر هم به آن جا نمی‌فرستیم».[۸۵]

همچنین روشن است که رابطهٔ میان رسانه‌ها و حکومت از بسیاری جهات کاملاً مناسب حال هر دو طرف است. خبرنگاران با گذشتن از خیر شهرت و انتقال دو سویهٔ اطلاعات، دسترسی بهتری به رئیس جمهور و نخست وزیر پیدا می‌کنند و (اغلب) در هواپیمای اختصاصی آنان هم جایی برایشان در نظر گرفته می‌شود. برخی منتقدان از این عنصر تبانی نتیجه گرفته‌اند که لشکریان مطبوعاتی به شکل ساختاری دچار فساد شده‌اند و به صورت بخشی از همان نخبگانی درآمده‌اند که طبق فرض باید زیر ذره‌بین قرارشان دهند.[۸٦] مسلماً این درست است که برخی از خبرنگاران با ایفای نقش در جایگاه «پیک» دیپلماتیک یا حتی عملاً با مبادرت به جاسوسی استقلال خود را از دست داده‌اند. حکومتهای عصبی غالباً خبرنگاران خارجی را به چشم عاملان نفوذی می‌نگرند. در حکومتهای خودکامه انقیاد و سرسپردگی رسانه‌ها مشکلی جدی است، ولی در رژیمهای مردم سالار مشکل اصلی دشواری ساختاری بسط موضوعات سیاست خارجی در محیط تجاری ناب‌تری است که موضوعات یاد شده را به

1. James Reston

امور عادی و کم اهمیت تبدیل می‌کند. در هر حال در دوران پس از جنگ سرد معلوم نیست ایدئولوژی نخبگان قدرت در عرصهٔ سیاست خارجی چه معنایی پیدا می‌کند مگر آن که به صورت دستور سادهٔ پرهیز از خرده‌گیری از سیاست خارجی باشد که از آن هم هیچ آبی گرم نمی‌شود. در مورد بسیاری از مسائلی که پیش روی ماست مانند آیندهٔ تایوان، روند صلح خاورمیانه و بدهیهای جهان سوم، ساده اندیشی است اگر گمان بریم مشی روشنی وجود دارد که موجب پیشبرد منافع قدرتمندترین عناصر خواهد شد. پیچیدگی مسائل موجب اختلاف نظر در میان مقامهای رسمی و نیز در میان رسانه‌ها می‌شود. شاید رسانه‌ها از نظر روش گزارش کردن امور بین‌الملل به مراتب هوشیارانه‌تر، بدبینانه‌تر و خلّاق‌تر برخورد کنند، ولی هرکس با لوموند، اینترنشنال هرالد تریبون[1] یا برنامهٔ «خبر شامگاهی» بی‌بی‌سی (که علاوه بر انگلستان در بلژیک و هلند هم بینندگان فراوانی دارد) آشنا باشد دست کم دچار این گمان نخواهد شد که حکومتهای غربی قادرند هرکاری که دوست دارند انجام دهند.(۸۷)

با توجه به قدرت مالکان بزرگ رسانه‌ها چون مرداک، برلوسکونی[2] و اسپرینگر[3] باید گفت رسانه‌ها نمونهٔ بی‌عیب و نقص کثرت گرایی در عمل نیستند و مشکل واقعی پیوستار بسیار محدود گزینه‌هایی است که معمولاً خبرنگاران «واقع‌بینانه» می‌دانند. اشارهٔ ما به محروم‌ماندن نویسندگان تندرو از تریبونی برای طرح دیدگاهای خودشان نیست- هرچند این مسئله‌ای است که در عمل رخ می‌دهد- بلکه منظورمان تفکّرات متعارفی است که در دنیای رسانه‌های جا افتاده است. درست است که هنوز هم از لحاظ برخورد با مسائل سیاست خارجی رقابتی جریان دارد و رسانه‌ها کارویژه‌های گوناگونی به نفع بحثهای سیاسی به اجرا می‌گذارند: در میان رسانه‌ها، مطبوعات و رادیو و تلویزیون می‌توانند مسائل تازه‌ای در کانون توجه مردم قرار دهند، دیدگاههای مردم را به مسئولان منتقل سازند، همچون تابلوی اعلانات مباحثات عمل کنند، به دیپلماسی غیررسمی بپردازند، مباحثاتی که در کشورهای مختلف جریان دارد به هم پیوند دهند و حکومتها را زیر فشار قرار دهند. اشکال کار این جاست که این روند، جریانی تصادفی است و در هر زمان فقط معدودی می‌توانند مطمئن باشند که کدام کار ویژه به اجرا در می‌آید و

1. The International Herald Tribune
2. Berlusconi
3. Springer

بعلاوه استمرار چندانی هم ندارد. برخی فشارها صرفاً یکدیگر را خنثی می‌کنند و دست حکومتها را برای علنی ساختن خواستهای خود بازتر می‌سازند. علنی ساختن مسائل و تبلیغات دربارهٔ آنها می‌تواند نوعی شووینیسم خام را در پی آورد که به نفع هیچ کسی تمام نمی‌شود.

مهم‌تر این که، کوتاه مدت بودن علایق رسانه‌ها به این معنی است که آنها به ندرت پیگیر مسائل بنیادی یا بلند مدت می‌شوند و غالباً در فرضهای اساسی تصمیم‌گیران تردید نمی‌کنند. غالباً بحث برسر سیاست خارجی به شکل بسیار محدودی صورت می‌گیرد و هم سیاستگذاران و هم مفسران رسانه‌ها حکمت متعارف واحدی می‌پذیرند. بنابراین ممکن است رسانه‌ها نقش دربان را میان سیاستمداران و محیط داخلی‌شان بازی کنند، ولی در این میان خدمتگزار چندان خوبی برای مردم سالاری نیستند. وجود برخی تفاوتهای آشکار میان کشورهای مختلف سرمایه‌داری- مثلاً میان فرهنگ روزنامه‌های جنجالی انگلیس که حتی روزنامه‌های جدی را هم تحت تأثیر قرار می‌دهند و مطبوعات جدی‌تر هلند یا آلمان- حکایت از آن دارد که شرایط پیش گفته گریزناپذیر نیست، ولی هزینهٔ ادارهٔ رسانه‌های جمعی نو گویای آن است که اگر الگوی مالکیت و فرهنگی خاص در این رسانه‌ها جا بیفتد، یا اساساً تغییر نمی‌یابد یا فقط به آرامی دگرگون خواهد شد.

پیدایش دیپلماسی مردمی

یکی از ابعاد تازه و مهم محیط داخلی در دهه‌های اخیر پیدایش دیپلماسی مردمی[1] بوده است. منظور از دیپلماسی مردمی جریانی است که حکومتها از طریق آن، حکومت کشور دیگری را دور می‌زنند و فرآیند سیاسی کلی از جامعهٔ مدنی آن کشور را هدف می‌گیرند. این اقدام برپایهٔ این فرض صورت می‌گیرد که افکار عمومی دارای اهمیت است، بعد فراملی اجتناب ناپذیر است و- به دلیل افزایش آزادی جابه‌جایی سرمایه، کالا و افراد- می‌توان با مداخلهٔ مستقیم در کشور دیگر در نتایج تأثیر گذاشت. از همین رو دولتها باید هم برای دیپلماسی مردمی خودشان و هم برای مقابله با فعالیتهای کشورهای دیگر در جامعهٔ داخلی خودشان راهبردهایی طرح کنند.

1. Public Diplomacy

در نتیجهٔ این درهم شکستن عمومی مرز میان بخش عمومی و بخش خصوصی ممکن است دربارهٔ سرشت بازیگران و اقدامات صورت گرفته ابهاماتی پیش آید. به گفته مارک لئونارد[1] و ویدیا آلیکسون[2] «در قلب دستور کار، نه دولتها، بلکه مردم مطرح هستند»، البته در این جا گزارهٔ کلیدی عبارت «دستورکار» است. بخش اعظم مباحثاتی که از پارادایم قدرت نرم ناشی می‌شود متوجه ضرورت درک حکومتها از این حقیقت است که امروزه باید «مردم» را هدف گرفت و آنان را وارد فرآیند دیپلماسی کرد. این جریان با تماسهای مستقیم مردم با هم که در فصل هشتم از آن سخن گفتیم و مستقل از تلاش دولتها محیط تازه‌ای برای دولتها ایجاد می‌کند تفاوت دارد.(۸۸)

دیپلماسی مردمی متضمن تلاش حساب شده و عمدی یک حکومت برای دست کاری (حتی گاه با نیّت خیر) در یک جامعهٔ دیگر است. این اصولاً چندان تفاوتی با استفاده آشنا از تبلیغات برای تضعیف روحیه یا باورهای یک دولت دیگر ندارد، اما دیپلماسی مردمی ظریف‌تر از عملیات تبلیغ از پشت بلندگوها در دوران جنگ سرد است و به طور کلی مشروع‌تر از آن شناخته می‌شود. علت این امر ان است که دیپلماسی مردمی بر بازشناسی موکّلان مشترک یا دست کم متداخل در میان دولتهای جدا از هم پایه می‌گیرد. با مسائلی چون غرامت جنایتهای جنگی (مانند دزدی طلاهای یهودیان)، آیندهٔ غذاهایی که در آنها دستکاری ژنتیکی شده است یا رفتار با پناهندگانی که از کشورهای بالکان گریخته‌اند در جوامع مختلف برخوردهای متفاوتی می‌شود، ولی بحث مشترکی در همهٔ کشورها برمی‌انگیزد که به حکومتها اجازه می‌دهد فرض کنند فقط سرگرم گفت و گو با افکار عمومی کشور خودشان نیستند، بلکه با افکار عمومی گسترده‌تری رو به رو هستند.

شکل موذیانه‌تر یا قهرآمیزتر دیپلماسی مردمی می‌تواند به صورت بهره‌برداری فعال از تصمیمات گرفته شده در روند سیاسی کشوری دیگر یا حتی متزلزل ساختن حکومت آن کشور باشد. متحدان غربی در جریان جنگ کوزوو با استفاده از اینترنت سعی می‌کردند همین کار را کنند. اما چون مقام‌های مسئول در بلگراد توانستند رایانه خدمتگزار شبکهٔ ناتو را چنان زیر سیل تماس‌ها بگیرند که به مدت دو روز از کار بیفتد این روش، نتیجه بخش از کار در نیامد.(۸۹) چین و سنگاپور هم با مهارت تمام، دسترسی شهروندان خودشان به اطلاعات خارجی را از طریق شبکه‌ها جهانی محدود ساخته‌اند. روش معمول‌تر، تلاش برای دست یافتن به روند تصمیم‌گیری

1. Mark Leonard

2. Vidhya Alakeson

دولتی دیگر است. براین اساس، در ایالات متحده، حکومتهای خارجی نه تنها از گروههای فشار خاص خودشان بهره‌می‌جویند، بلکه شرکتهای بازاریابی حرفه‌ای موجود در واشنگتن را هم به استخدام می‌گیرند که گاه درجمع مشاورانشان کسانی حضور دارند که به تازه‌گی در حکومت آن کشور مسئولیتی برعهده داشته‌اند. شمار شرکتهای فعّال در این زمینه از ٤٦٨ شرکت در ۱۹٦۷ به ۸۲٤ شرکت در ۱۹۸٦ و شمار مشتریان خارجی آنها نیز از ۱۱۸ مورد در ۱۹۷۸ به ٤۲۳ مورد در ۱۹۸۷ افزایش یافته است.[۹۰] به کارگیری این‌گونه رایزنان، بخشی از رویکرد هرچه حرفه‌ای‌تری است که دیپلماتها در یک جامعهٔ بیگانه از آن پیروی می‌کنند. در گذشته، سفیرها کمتر در مقام کارکنان دولت شناخته می‌شدند، زیرا کمتر در انظار حاضر می‌شدند فقط گهگاه تصویرشان از تلویزیون کشور میزبان پخش می‌شد، ولی امروزه فعالیت بیشتری برای ارتباط گرفتن با مناطق و گروههای شهروندان به خرج می‌دهند. آنان ناچار از همکاری با کارشناسان بازاریابی و سنجش افکار عمومی و نیز جدی‌تر گرفتن کارویژه‌های دیپلماسی فرهنگی هستند که در دوران جنگ سرد واجد ارتباط چندانی با سیاست‌خارجی شناخته نمی‌شد.

یک جنبه از این امر، احیای شگفت‌انگیز دولت مداری در دوران جهانی[۱] شدن است. دولت به چیزی مبدل شده است که باید آن را با نشان دادن تصویری که نقاط قوتش را برجسته سازد و نقاط ضعفش را بپوشاند به مردم قالب کرد. کشورهایی مانند رودزیا در دههٔ ۱۹۷۰ یا مالزی در سال ۱۹۹۹ که تصویر مطلوبی از آنها در اذهان وجود ندارد کوشیده‌اند از راههایی چون استخدام مشاوران یا تبلیغ دستاوردهای اقتصادی خود در روزنامه‌های غربی، حسن شهرتی برای خود به هم زنند. ولی با توجه به تصاویر آشکارا منفی که به قول مانهایم از «واقعیت تاریخی»[۲] برمی‌خیزد- نیمی مشکلات حقوق بشر یا سوءمدیریتهایی که نمی‌توان آنها را از چشم خبرنگاران پنهان نگه داشت- تلاش آنها با موفقیت محدودی همراه خواهد بود.[۹۱] با در پیش گرفتن رفتاری که کمتر دردسرساز باشد مسائل آسان‌تر می‌شود. «دوست‌های قدیمی» مانند انگلستان و آلمان که مایلند از شر تصاویر کهنه‌ای رهایی یابند که دربارهٔ آنها در اذهان وجود دارد برای اصلاح این تصاویر شاید اقدامات فعّالانه‌ای در پیش گیرند. از همین روست که این دو کشور برای ترسیم تصویر موقّرانه از خود، کارزاری تبلیغاتی به راه انداخته‌اند. برعکس،

1. Statism
2. Historical Reality

دولتهای نوپایی که کسی نام آنها را هم نمی‌شناسد مانند دولتهای بالتیک با توجه به تمایل آنها به ورود هرچه سریع‌تر به اتحادیهٔ اروپا ممکن است نیاز مبرمی به این داشته باشند که خود را نه تنها در سطح مردم بلکه در میان نخبگان نیز مطرح سازند. اسلوونی در زمینهٔ مطرح کردن و متمایز ساختن خود از دیگر جمهوریهای یوگسلاوی سابق با عنوان کشوری مدرن و صلح جو که به راحتی در چارچوب اتحادیهٔ اروپا جا می‌افتد تلاش ویژه‌ای در پیش گرفته است.[۹۲]

با این که این نوع فعالیت در نگاه نخست بسیار گیرا به نظر می‌رسد، روشن است که از طریق ترسیم تصویری تازه از خود، فقط به موفقیت محدودی می‌تواند دست یابد.[۹۳] آن چه به مراتب از بازاریابی مؤثرتر است دستیابی به موفقیتهای اساسی است مانند ایرلند که خود را از یک سرزمین دست نخوردهٔ فقیر و مبتنی بر اقتصاد کشاورزی به یک اقتصاد پسانوی کوشنده و مرکز فرهنگ جوانان تبدیل کرده است. با انتقال شفاهی اطلاعات این تصویر تازه به کمک مهاجران ایرلندی در چهارگوشهٔ جهان منتشر شده است. از این گذشته، شور و شوق مفرط برای نشان دادن تصویری نو از خود مانند انگلستان واکنش هجوآمیز فرهیختگان را در پی خواهد داشت و آنان هم که کشور مزبور را می‌شناسند به این‌گونه کارها نیازی ندارند. اما باب شدن این‌گونه دیپلماسی مردمی هم تفاوت مستمر رویکردهای ملی را آشکار می‌سازد و هم نگرانی از بابت نحوهٔ پیگیری اهداف اقتصادی ملی در دوران جهانی شدن را. بدین ترتیب تناقض نماهای مختلفی که دیپلماسی مردمی مطرح می‌سازد دست کم به ما کمک می‌کند سرشت متحول ابزارهای سیاست خارجی و پیوند هرچه نزدیکتر آنها با جامعهٔ مدنی را دریابیم.

سرانجام این که پیدایش دیپلماسی مردمی دو موضوع اخلاقی جالب را طرح می‌کند. نخستین موضوع به حق مردم برای دانستن و آگاهی یافتن باز می‌گردد. اگر نیاز به اطلاعات و اصل پاسخگویی را جدّی بگیریم در این صورت باید شهروندان به دیدگاههای حکومتهای دیگری غیر از حکومت خودشان هم دسترسی داشته باشند آن هم نه فقط از طریق دیپلماتها یا رسانه‌های ملی خودشان. نظامهای سیاسی استوار از این نوع انتقال متقابل دیدگاهها هراس چندانی نخواهند داشت، ولی متأسفانه اکثریت با این‌گونه نظامها نیست.

دومین موضوع به جنبه‌های اخلاقی مداخله در امور داخلی دولتی دیگر باز می‌گردد. ممکن است استخدام یک شرکت فعال در زمینهٔ روابط عمومی به حد کافی بی‌ضرر و خطر به نظر رسد، ولی اگر در این شرکت چهره‌هایی فعالیت داشته باشند که به تازگی از خدمت دولت

کشور میزبان کناره گرفته‌اند خیلی زود تنشها بال می‌گیرد. حتی کارزارهای تبلیغاتی یا دیپلماسی فرهنگی[1] هم ممکن است از دید برخی رژیمها اقداماتی تجاوزکارانه به نظر رسد. اما حرکتهای سرهنگ قذانی رهبر لیبی برای بهبود تصویر بین‌المللی خویش از طریق کمک به آزادی گروگانهای به اسارت گرفته شده در فیلیپین از این هم دردسر آفرین‌تر بود. پرداخت بهای آزادی گروگانها که باید به اظهار تشکر مردم به خاطر بازگشت شهروندان به گروگان گرفته‌شان منجر می‌شد به کام دولتهای غربی خوش نیامد.(۹٤)

نتیجه‌گیری

اگر فصل نهم به این موضوع اختصاص داشت که چگونه سیاست خارجی اساساً محصول داخل کشور است در این فصل به بعد سیاسی پاسخگو بودن تصمیم‌گیران در برابر موکّلان داخلی خویش مستقیم‌تر پرداختیم. روشن است که در زمینهٔ سیاست خارجی نقش نهادهای میانجی بین حکومت و مردم حتی چشمگیرتر از حد معمول است. با وجود همهٔ سخنانی که دربارهٔ وتو شدن تصمیمات سیاستگذاران خارجی یا محدودیتهای تحمیل شده به آنان رواج دارد تک تک شهروندان که معمولاً تحت عنوان افکار عمومی یک کاسه می‌شوند مجال چندانی برای پرداختن به گوهر سیاست خارجی ندارند. جدای از آیینهای قانون اساسی، آنان ناچارند به نمایندگان مجلس، گروههای فشار و رسانه‌هایی تکیه کنند که با اشتیاق از جانب افکار عمومی لب به سخن می‌گشایند ولی کمتر نگران دقت درستی گفته‌های خویشند. بدین ترتیب تصمیم‌گیران ناچارند با پیوستاری از نهادها و منافع مختلف دست و پنجه نرم کنند که پیوسته نفع مشترک عمومی را با منافع ویژهٔ خودشان در هم می‌آمیزند.

فرآیند سیاست خارجی حتی در جوامعی هم که به لحاظ اقتصادی کاملاً توسعه یافته یا از نظر سیاسی کاملاً آزادمنش نیستند به طور کلی فرآیندی کثرت گراست، مگر در شرایط ترور و وحشت که همواره کسانی را که به میزان خاصی به جهان خارج علاقه‌مند یا از آن آگاهند در روندهایی از جامعه به درون فرآیند مزبور می‌فرستند. ولی این اصلاً به معنای آن نیست که حتی در مردم سالاریهای جا افتاده هم فرآیندهای بررسی سیاست خارجی به خوبی عملی می‌شود. نه، چنین نیست. معمولاً اصل پاسخگویی رسمی به صورت مجموعهٔ شل و وارفته‌ای از تکالیف

1. Cultural diplomacy

قوهٔ مجریه درمی‌آید و نفوذ روزمرهٔ گروههای نفوذ و رسانه‌ها فقط به شکلی سرهم بندی شده، غیر مستقیم و پس از وقوع رویدادها اعمال می‌شود. هنوز هم مشارکت عملی در تصمیم‌گیریهای مستمر سیاست خارجی حتی برای افراد آگاه و سخنوری که جز در مواقع استثنایی اقلیت کوچکی تشکیل می‌دهند بسیار دشوار است. سیاستمداران و مقامهای رسمی به راستی نوعی ایدئولوژی مسئولیت پذیری و حتی مردم سالاری را در وجود خود درونی ساخته‌اند – همان که «محدودیت نظری» خواندم- و در نتیجه گاه از ترس مخالفتهایی که پیش‌بینی‌اش می‌کنند یا از ترس متهم شدن به عدم مشروعیت از اهداف خود روی برمی‌گردانند. با این حال، آنها از مجال قابل ملاحظه‌ای برای تفسیر نیازهای مردم خویش برخوردارند و به ندرت حتی به تصّورات خودشان دربارهٔ پاسخگویی پای‌بندی نشان می‌دهند.

این تصویر گرامشی مآبانه از نخبگانی که نوعی احساس وظیفه و لزوم رسیدن به اتفّاق نظر را هم دارند باید از دو سو تعدیل کرد تا با شرایط امروزی جور درآید. نخست، رابطهٔ میان سیاستگذاری خارجی و موکّلان داخلی‌آن پیش‌بینی ناپذیر است و می‌تواند به شکلی درآید که هم نخبگان حاکم و هم‌الگوی مناسبات بین‌المللی را آشفته سازد. گرچه حتی چهره حرفه‌ای سیاست خارجی در میان افراد اهل دقت و توجه معمولاً برای شکل دادن یا محدود ساختن سیاستها تقّلا می‌کنند، گاه تقارن نیروها بخشهایی از مردم عادی را توانمند می‌سازد و الگوی عادی امور را به شکل قاطعی برهم می‌زند. از همین روست که تصمیم‌گیران معمولاً حتی زمانی که به نظر می‌رسد دلیلی برای نگرانی وجود ندارد، احساس نگرانی و عدم امنیت می‌کنند. دوم، چارچوب تاریخی (و جغرافیایی) نیز اهمیت بسیاری دارد و ظاهراً روشن است که اکنون جامعهٔ داخلی برخی دولتها گرایش بیشتری به سیاست خارجی پیدا کرده‌اند که یکی از دلایل مهم آن دامنه یافتن سیاست خارجی به گونه‌ای است که بیشتر امور آشنا در زندگی روزمره را در برمی‌گیرد. از همین روست که در دموکراسیهای لیبرال و برخی دیگر از دولتها شاهد بالا گرفتن فعالیت مردم هستیم که خود نتیجهٔ تضعیف این اعتقاد است که سیاست خارجی حوزه‌ای قرق شده، محفوظ از پویشهای سیاسی عادی و دارای حال و هوای (غیر) اخلاقی خاص خود است. سیاست خارجی همواره دارای اهمیت بوده است، ولی اکنون اهمیت آن را هرچه بیشتر درک می‌کنیم.

فصل یازدهم

هدف سیاست خارجی: اقدام، انتخاب و مسئولیت

در ظاهر امر، «سرشت متحول» سیاست خارجی به گذار از واقع‌گرایی منازعات قدرتهای بزرگ سدهٔ بیستم به اندیشه‌های وابستگی متقابل لیبرالی اشاره می‌کند که پس از دو دهه بحث در محافل دانشگاهی و کاری، سرانجام بسیاری از سیاستگذاران در دههٔ ۱۹۹۰ آن را پذیرفتند. کتاب حاضر تلاش کرده است با مناقشه در وجود تناظر آشکاری میان تغییرات پدید آمده در اندیشه‌های ناظر بر روابط بین‌المللی و دگرگونی الگوی سیاست جهان از این گونه برداشتهای ساده فراتر رود. در این جا با اندیشهٔ پیوند سیاست خارجی با واقع‌گرایی در سطح بنیادی‌تری به ستیزه برخاسته‌ایم، نه تنها خود واقع‌گرایی مکتبی فراخ است بلکه چون سیاست خارجی بیشتر یک فعالیت است تا یک نگرش می‌توان آن را با هر نوع مواضع سیاسی از تنگ نظری جهادگرانه تا تلقی انتزاعی همهٔ جهان به میهن خود همراه کرد که واقع‌گرایی فقط یکی از آنهاست. این حقیقت طی دوره‌ای به مراتب طولانی‌تر از افول و اضمحلال جنگ سرد به تدریج روشن‌تر شده است.

تمامی مفاهیم محوری سیاست نوین، تلویحاً در هدایت سیاست خارجی حضور دارند و همواره خطاست اگر سیاست خارجی را نوعی تخصّصی از رفتار بدانیم که از بقیهٔ زندگی عمومی مجزاست. جامعهٔ مدنی، دولت و ارزشهایی که جامعهٔ مدنی و دولت سعی در پیشبرد آنها دارند به سیاست خارجی شکل می‌بخشند و ممکن است خود نیز از سیاست خارجی شکل

بپذیرند. در دورانی که هرجامعه‌ای تحت تأثیر جهانی شدن و گسترش مردم سالاری قرار دارد این گفته حتی صحت بیشتری دارد. سیاست خارجی با این ستیزه روبه‌روست که باید با تأثیر نیروهای اقتصادی ساختاری دست و پنجه نرم کند که اگر به حال خود رها شوند تأثیری همگون ساز خواهند داشت، البته یکایک جوامع سیاسی این توانایی را دارند که جلوی این تأثیر همگون ساز را بگیرند. از این گذشته، سیاست خارجی باید نه تنها با افزایش علاقه‌مندی مردم به خط‌مشی‌های خارجی دولت بلکه با مشارکت هرچه مستقیم‌تر شهروندان در مناسبات بین‌المللی که نتیجهٔ آگاهی آنان از وابسته بودن علاقه‌مندیهای مشروع «داخلی‌شان» به چارچوبهای بین‌المللی و فراملی است کنار بیاید. این سنگین‌تر شدن مسئولیتهای سیاستگذاران خارجی و نیز پیچیده‌تر شدن وظایف فنّی و مدیریتی آنان را موجب می‌شود.

در این فصل می‌کوشیم با درک جایگاه متحوّل سیاست خارجی در زندگی سیاسی و اخلاقی خودمان به جمع‌بندی بحث خودمان بپردازیم که از دولت آغاز شده است ولی به آن ختم نمی‌شود. این کار را با تکیه برسه مفهوم اقدام، انتخاب و مسئولیت انجام خواهیم داد. اقدام حلقهٔ گم شدهٔ تفسیرهای معاصر دربارهٔ روابط بین‌المللی است که معمولاً حول گرایشهای سیستمی متمرکزند و آن چه را از دست واحدهای منفرد برمی‌آید فراموش می‌کنند. انتخاب، موضوع محوری هرگونه بررسی تصمیم‌گیری و مفهومی است که دانشمندان علوم اجتماعی غرب پس از جنگ جهانی دوم آن را چونان بخشی از بدبینی تازه‌شان به ظواهر رسمی و ادعاهای لفّاظانه و میل به بررسی ژرفای امور، وارد زندگی عمومی کردند. مسئولیت نیز مفهومی تعیین کننده است، زیرا مسائل فنی پاسخگویی مردم سالارانه را با توجه بیشتر بر پیامدهایی که سیاست عمومی دارد- و در مورد سیاست خارجی به پیامدهایی که این سیاست برای افراد بیرون از دایرهٔ موکّلان یک دولت خاص دارد- پیوند می‌زند.

هم هدایت کنندگان سیاست خارجی و هم بقیهٔ ما که می‌دانیم حکومتها برای حفاظت از منافع ما یا ترویج ارزشهای‌مان منابع قابل ملاحظه‌ای در اختیار دارند، باید ببینیم آنها کجا و چگونه ممکن است دست به اقدام[1] زنند و از اقدام آنها چه نتیجه‌ای به بار خواهد آمد. آنها باید بین مسائلی که شاید بتوانند در آنها تأثیر گذار باشند و مسائلی که شاید مداخله‌شان زیان بار

1. action

باشد دست به انتخاب[1] بزنند و باید دریافت منسجم و معقولی از این مسئله داشته باشند که در دنیایی هرج و مرج آلود از ادعاها و تقاضاها، در برابر چه کسی و به چه میزان مسئولیت[2] دارند. از آن جا که دولت برای دستیابی به بیشتر اهداف خود چاره‌ای جز همکاری با دیگران ندارد و چون برخی از شهروندان کشور، خود را با دیگر انسانهای بیرون از جامعهٔ خودشان، هم هویت احساس می‌کنند، سیاست خارجی، جریانی دائمی از تعاملات چندجانبه است. از این گذشته، چون معمولاً اصول حاکم برمداخله، نسل‌کشی یا توسعه از دل رویدادهای منفردی سربرمی‌آورند که در آنها منافع و ارزشها برای همهٔ طرفهای ذیربط به شکل گیج کننده‌ای با هم تصادم دارند سیاست خارجی نوعی نظریهٔ سیاسی دائماً متحول هم هست. صرفاً فاصله‌ای که در نظریه با عالم واقع ایجاد می‌شود یا نگاه تاریخی تاریخدان می‌تواند تا حدودی بینش روشنی به ما ببخشد.

در حال حاضر رهبران که در پیچ و تاب رویدادها و ستیزهایی که سیاست را تشکیل می‌دهند غوطه‌ورند باید در هر موضوع مشخص فضای تصمیم‌گیری[3] را معین سازند- یعنی ببینند چه تصمیمی در کدام مجمع باید گرفته شود- و هرجا پای علایق اصلی خودشان (و همشهریان شان) در میان باشد تا حد ممکن خود را در آن فضا وارد سازند. شاید آنان همیشه ندانند که این، متضمن داوری دربارهٔ هدف سیاست خارجی و نقش آن در زمینهٔ پیوند دادن یک جامعه به جامعهٔ فراخ‌تر جهانی است، ولی در واقع چنین است. از این گذشته، ممکن است اقدامات رهبران در عرصهٔ سیاست خارجی پیامدهای مهمی برای نوع جامعهٔ سیاسی و حتی نوع اجتماعی داشته باشد که در داخل ایجاد کرده‌اند. جنگ در منطقهٔ بالکان کمک کرده است همگرایی اروپا به حوزهٔ دفاع نیز تعمیم یابد، تعارض زلاندنو با ایالات متحد و فرانسه بر سر قدرت هسته‌ای موجب شد صحنهٔ سیاست داخلی آن کشور به تندروی گرایش یابد.

در نهایت، سیاست خارجی اقدامی هدفمند[4] برای پیشبرد علایق یک جامعهٔ واحد است هرچند غالباً به چنین موفقیتی نایل نمی‌شود. علایق یاد شده اغلب خاص و خودخواهانه است، ولی در عین حال در موارد بسیاری با محیط فراخ‌تر یا ساختارهایی که دولت در دل آن جای

---

1. choice
2. responsibility
3. decisional space
4. purposive

گرفته است ارتباط دارد. امیدها، هراسها و ارزشهایی که در ورای چنین اهدافی مطرح است با امیدها و هراسها و ارزشهایی که جوامع سیاسی دیگر دارند همپوشی خواهد داشت و حتی گهگاه ممکن است نشان‌دهنده دیدگاه اکثریت باشد. از همین رو تحلیل سیاست خارجی کار فکری مهمی است. برای چنین تحلیلی باید پارامترهای تعیین کننده میزان عمومی بودن اقدامات و انتخابها (یعنی میزان «هدفمند» بودن آنها) و روش جوامع سیاسی برای صورت‌بندی اهداف اساسی خودشان دربارهٔ کل جهان- نه صرفاً نحوهٔ ترجمان علایق اصلی‌شان به صورت فعالیت بین‌المللی بلکه این‌که اهداف آنان و برداشت آنها از خودشان تا چه حد ناشی از تعامل با «خارج» است- را مشخص سازیم. همچنین باید مسئله اهداف درست و مناسب سیاست خارجی را پیوسته در خاطر داشت و این مسئله‌ای است که فلاسفه و مباحثات عمومی، چند و چون آن را معین می‌کنند. در این‌جا باید میان علایق همپایی[1] (که طبق تعریف هر همبودی دارای چنین علایقی است) و علایق[2] جهانی (که دیگر نمی‌توان نادیده‌شان گرفت) موازنه‌ای برقرار کرد. به اعتراف نظریه‌پردازان عدالت بین‌المللی مانند جان رالز[3] که وظیفهٔ خود را تشریح «سیاست خارجی مردم آزادمنش» می‌داند سیاست خارجی باید در رأس این مباحثهٔ بزرگ جای داشته باشد.(۱)

قطع نظر از وسعت یا ضعف یک کشور، شیوهٔ راهبری سیاست خارجی آن می‌تواند «تأثیر و اهمیت داشته باشد»(۲) هم واقع گرایان و هم جهان گرایان لیبرال[4] به ترتیب با تأکید بر قدرت نظامی و همگرایی بازارها، این توانایی و قابلیت را دست کم گرفته‌اند برعکس، تصمیم‌گیران تردید چندانی در این زمینه ندارند. برای نمونه، در نخستین گزارش سفیر کشور استرالیا دربارهٔ سیاست خارجی و بازرگانی (با وجود توجه به گرایشهای اقتصادی جهانی) بر «نقش سیاست خارجی و بازرگانی استرالیا در پیشبرد اصلی‌ترین منافع ملی استرالیا، یعنی امنیت کشور استرالیا و مشاغل و سطح زندگی مردم استرالیا» تأکید شده بود.(۳) و جالب است بدانیم این نظر پیشروترین گروههای نخبهٔ سیاست خارجی است که از ۱۹۷۲ بر لزوم دست شستن از بدیهیات دفاعی کهنه

1. communitarian concerns
2. cosmopolitan concerns
3. Jahn Rawls
4. libral globalist

تأکید داشته است.[٤] دولتهایی چون آلمان و ایتالیا در اروپا یا آرژانتین و برزیل در آمریکای لاتین اهمیت سیاست خارجی را در عملی ساختن اهداف کشور از طریق مشارکت و رقابت کشف کرده‌اند. برای کسانی که عهده‌دار مسئولیتهای عمومی هستند، سیاست خارجی حتی بیش از هر زمان دیگری در گذشته به صورت کانون اقدامات و انتخابهای تعیین کننده درآمده است.

اقدام

همهٔ دولتها و البته فقط برخی از بازیگران فراملی به نحوی دارای سیاست خارجی هستند. بنابراین دولتها بازگیران اصلی حوزهٔ سیاست خارجی بشمار می‌روند. از این گذشته، چون امروزه شمار دولتها نزدیک به چهار برابر سال ١٩٤٥ است به همین نسبت برشمار وزارت خانه‌های امور خارجه، هیئت‌های دیپلماتیک و دیپلماتهایی که در گرداگرد جهان به کار مشغولند افزوده شده است. افزایش شمار نهادهای چند جانبه به هماهنگ‌سازی مواضع کشورها نیاز شدیدی پدید آورده و گسترش محتوای مناسبات بین‌المللی (که منشور ملل متحد با تأکید بر اهمیت شرایط اقتصادی و اجتماعی صلح، پیشاپیش از آن خبر داده بود) پای اکثر وزارت‌خانه‌های داخلی را در «روند سیاست خارجی» باز کرده است.[٦] همکاری بین‌المللی با بین‌المللی شدن مسائل سیاسی داخلی نه تنها سیاست خارجی را کم اهمیت نساخته بلکه اهمیت آن را دو چندان کرده است.

تغییراتی کمّی به این عظمت می‌تواند به تغییر کیفی منجر شود و قابل درک است برخی تصور کنند از زمانی که کارشناسان و دیوان‌سالارانی که با دیپلماتهای حرفه‌ای رقابت دارند این دیپلماتها را به محاصره درآوردند، سیاست خارجی، به اضمحلال گراییده است. مسلماً این اندیشه را که سیاستگذاری خارجی حوزهٔ مجزائی با مرزهایی کاملاً مشخص است باید کنار گذاشت. برعکس، سیاست خارجی فعل مشترک گستردهٔ سیاستهای عمومی یک دولت یا جامعه با محیط بیرونی است که خود دارای ابعاد متعدد و متفاوتی است. برای آن که سررشته‌های همهٔ این انبوه مناسبات خارجی را با هم کنترل کنیم به تلاش منظّمی نیاز داریم. از این گذشته هر کشور برای ترسیم تصویری کلی از خود به نوعی سیاست خارجی نیاز دارد. ملاحظات مجزّای تاریخی، منطقه‌ای و اخلاقی دولت را به مسیر واحدی سوق می‌دهد. ولی امروزه کاملاً نادرست است تصوّر کنیم سیاست خارجی فقط همان کاری است که

وزیران امورخارجه انجام می‌دهند و وزارت امور خارجه دربان میان حکومت (چه رسد به کل جامعه) و جهان است.

یکی از دشواریهای چشمگیر در راه بررسی نوین سیاست خارجی این بوده است که از تنوّع بازیگران حکومتی و اجتماعی درگیر در «مناسبات خارجی» نتیجه گرفته‌اند که دولت، ذره‌ای شده است و دیگر حضور بین‌المللی معنایی ندارد. اما این حرف بی‌ربطی است. دولتها- از نظر وسعت، توسعه یافتگی، انسجام و قدرت- با یکدیگر تفاوت دارند و بسیاری از آنها به انجام دادن اقدامات چشمگیری چون مبادرت به جنگ، پیگیری برنامه‌های پیچیدهٔ کمکهای بین‌المللی یا تشکیل اتحاد قادر هستند. برخی دولت‌ها هم گرچه توانایی انجام دادن هیچ یک از این کارها را ندارند، باز قادر به پیگیری انواع راهبردهای منسجم برای محدود سازی خسارات وارده هستند. فقط شمار بسیار اندکی از آنها شاید با مداخلات خارجیان یا جنگ داخلی چنان از هم گسیخته یا ناتوانند که فاقد هرگونه سیاست خارجی قابل ذکری هستند.

در این صورت، «دولت» در چارچوب امروزی سیاست خارجی چه معنایی دارد؟ در بحثهای گسترده‌ای که دربارهٔ سرشت دولت در داخل، در نظام بین‌المللی، طی تاریخ یا در چارچوبهای خاصی چون اتحادیهٔ اروپا صورت گرفته به طرز شگفت‌آوری به ندرت به مسائل سیاست خارجی پرداخته شده است.[۷] تقریباً چاره‌ای جز این نداریم که از اصول اولیه آغاز کنیم. اگر فرض را براین بگذاریم که دولت سرزمینی «مغلوب و متعهد نفوذهای فراملی یا محلی نشده است» و هنوز هم «عرصه‌ای در اختیار می‌گذارد که افراد می‌توانند در آن دربارهٔ سرنوشت جمعی خودشان تصمیم‌گیری یا دست کم اعمال نفوذ کنند» در این صورت به ابزاری جمعی نیاز خواهیم داشت تا با سایر این‌گونه عرصه‌ها ارتباط بگیریم.[۸] دولت، ابزاری به دست یک مردم، جامعه یا همبود می‌دهد که هرگاه برای تعامل با خارجیان لازم باشد- که شکل حاد آن در جنگهاست ولی صورت عادی‌ترش در مباحثه برسر مرزها، مسافرت، تجارت و انواع مختلف اقدامات مشترک است که نقطهٔ اوج آنها دیپلماسی ناظر برجلوگیری از گسترش جنگ‌افزارهای هسته‌ای یا گرم شدن زمین است- علایق خود را با هم یک کاسه سازند. در اغلب موارد لازم نیست همهٔ علایق یک کاسه شود ولی این بدان معنا نیست که اجزای جداگانه دولت- اعم از اجزای اداری یا منطقه‌ای - آزاد خواهند بود سیاست خارجی خاص خود را پیش برند. بررسیهای تجربی نشان می‌دهد این اجزا غالباً به میزانی از استقلال عمل دست

می‌یابند که در مرحلهٔ بعد مشکلاتی برای انسجام «سیاست دولت»[1] پیش می‌آورند، ولی اصولاً بیشتر اعضای نظام، آن را نشانهٔ بیماری دولت مورد بحث می‌دانند مگر آن که در قانون اساسی چنین چیزی مجاز شمرده شده باشد مانند استقلال عمل محدودی که در قانون برای ایالتها و دیگر واحدهای فرد دولتی آلمان در نظر گرفته شده است.(۹)

رشد اقتصاد جهانی و رشد بخش خصوصی در دل آن معمولاً این واقعیت را از نظر پنهان ساخته است. حتی آنان که «اقتصاد سیاسی بین‌المللی» یا «سیاست اقتصادی خارجی» بررسی می‌کنند، معمولاً با دانشمندان علوم سیاسی که به بررسی تحلیل سیاست خارجی می‌نشینند فاصله دارند که نتیجهٔ تأسف‌بار آن برجا ماندن شکاف میان اقتصاد و سیاست است. ولی روشن است که هم دولتها و شرکتها در دنبال کردن شکوفایی اقتصادی در هم تنیده شده‌اند و هم این که مسائل قدیمی امنیت یا دیپلماسی همواره بُعدی اقتصادی داشته‌اند، گواه آن، بحثی است که در دهۀ ۱۹۲۰ برسر غرامتهای اقتصادی درگرفت، یا اهمیت نفت در رقابتهای دریایی پیش از جنگ جهانی اول است. وجود مشکلاتی در راه برقراری ارتباط متقابل میان پیچیدگیهای اقتصادی و سیاسی این موضوعات و در واقع میان ابعاد اقدام و ساختار دلیل موجهی برای مخالفت با سیاست خارجی نیست. در این زمینه سازمانهای بین‌المللی و شرکتهای فراملی در همین رابطه مشکلات خاص خود را دارند، ولی نقاط قوت وضعف آنها برای مقابله با این مشکلات با هم متفاوت است.

بنابراین لازم نیست پیش از موضعگیری در قبال سیاست خارجی میان تلقی لیبرالی از دولت چونان نگهبان و تأکید واقع گرایان بر قدرت و هویت جمعی یکی را برگزینیم.(۱۰) نگرش نخست ایجاب می‌کند دولت برخی کار ویژه‌های سیاسی خارجی مانند تضمین ثبات و اقدام به توافقات و در عین حال کمک به پیشرفت شرکتهای داخلی در خارج و به قول روزکرانس[2] «نظارت بر بازار و حمایت از آن» را به اجرا گذارد.(۱۱) برعکس، نگرش دوم حتی در شکل نوهگلی آن که دولت را تجلی ارادۀ ملی جلوه می‌دهد باید جایی برای میانجیگری بین پویشهای داخلی و خارجی و تفاوت کشورها در زمینه موضوعات گوناگون در نظر بگیرد- و همین جاست که سیاست خارجی نه همچون بازوی مصنوعی قدرت دولت بلکه در حکم ابزار رسمی تعامل جوامع با هم و کنار آمدن آنها با تفاوتهایی که دارند مطرح می‌شود.(۱۲)

---

1. staat spolitik

2. Rosecrance

متمرکز شدن روی سیاست خارجی به سهم خود می‌تواند حقایقی دربارهٔ دولت روشن کند که دیدگاههای «درون‌نگر» احتمالاً از آنها غفلت دارند. از جمله مهم‌ترین این حقایق می‌توان به این موارد اشاره کرد:

• تشکیل مجموعهٔ نظامی- صنعتی که در چارچوب آن بخشهایی از جامعه به نیروهای مسلح و تولید جنگ‌افزار وابسته می‌شوند. این حتی می‌تواند با تشکیل دولت امنیتی به سرکوب داخلی یا بدتر از آن با واکنشهای خصمانهٔ خارجیان به یک دولت پادگانی منجر شود.

• تحمل میزان نامتناسبی از هزینه‌های نظم بین‌المللی با آن که پول کشور پول ذخیرهٔ جهان است یا دولت یاد شده نقش پلیس را در حملهٔ جهان بازی می‌کند. در این جا این برداشت مستتر در نظریهٔ لیبرالی قرارداد اجتماعی وارونه شده است که دولت و بنابراین سیاست خارجی اساساً برای خدمت به شهروندان کشور وجود دارند.

• کاستن از فشارهای خارجی تهدید کنندهٔ دولت از طریق کمک به ایجاد محیطی امن‌تر و با دوام‌تر و بدین ترتیب هموار ساختن زمینهٔ تحقّق تحولات داخلی تازه.

• تقویت- یا بی‌ثبات سازی- یک رژیم خاص. چنین چیزی ممکن است نتیجهٔ مداخلهٔ مستقیم، گسترش انقلاب، یا صرفاً سرگرم بودن در جایی دیگر باشد مانند قوام نکرومه که وقتی در سال ۱۹٦٦ سرگرم دیدار از پکن بود از حکوت غنا سرنگون شد.

• واسطهٔ گرایشهای سیاسی تازه- یا اشکالی از جامعهٔ سیاسی. این حالت درون اتحادیهٔ ازوپا و حتی جامعهٔ مشترک المنافع مشاهده می‌شود. هم آوایی[1] اروپا تا حدودی نوعی ساز و کار سیاست خارجی برای مقابله با دگرگونیهای سیاسی فراملی بود.[(۱۳)]

• قبول تعهّدات یا سمت‌گیریهای تازه در چارچوب اتحادها، معاهدات وحتی مناسبات دوستانهٔ خارجی. توافق اسپانیا با ایالات متحده برای در اختیار گذاشتن پایگاههای هسته‌ای در سال ۱۹۵۳ راه را برای عضویت نهایی اسپانیا در ناتو در سالهای پس از رژیم فرانکو به رغم مخالفت افکار عمومی معاصر آن کشور هموار ساخت.[(١٤)] مذاکرات نظامی انگلستان با فرانسه از ۱۹۰۵ به بعد عملاً دست مجلس عوام انگلستان را در زمینهٔ تصمیم‌گیری دربارهٔ جنگ در اوت ۱۹۱٤ بست.[(١٥)]

1. concert of Europe

• میانجیگری ارزشها و فرهنگهای تازهٔ خارجی؛ سیاست دولت برای کمک به این جریان یا متوقّف ساختن آن محدودیتهایی دارد، ولی تعارضات پدید آمده در سازمان جهانی بازرگانی بر سر تجارت اقلام دیداری- شنیداری، و بحث ارزشهای آسیایی برای مقاومت در برابر فشارهای غرب در زمینهٔ حقوق بشر نمونه‌هایی هستند که نشان می‌دهند چگونه دولتها عمیقاً در این نقش فرو رفته‌اند. در واقع، سیاست خارجی در خط مقدم مسائل فرهنگی تازه در مناسبات بین‌المللی از گروه هشت و جهانی شدن گرفته تا تفاسیری که در کتابهای درسی ژاپن برای جنگ با کره آورده شده است، قرار دارد.(۱۶)

• تضعیف انسجام دولت از طریق توسعهٔ سیاستهای خارجی فروملی یا آن چه مرسوم‌تر است با توانایی دیگر دولتها برای یافتن مخاطبان دیگری غیر از حکومت مرکزی؛ برای نمونه اگر خارجیان ترجیح دهند و توانایی آن را هم داشته باشند که با دور زدن حکومت غیرنظامی مستقیماً با ارتش به مذاکره بپردازند حکومت قانون تضعیف می‌شود. برعکس، اگر مناطق توانایی چشمگیری برای به اجرا گذاشتن نوعی سیاست خارجی رسمی داشته باشند، در این صورت منطقی است که گمان بریم در ساختمان دولت، خطوط گسلی در حال سر باز کردن است.

این تحوّل آخری شایان توجه است، زیرا در واقع ممکن است نوعی ستیز با اندیشهٔ سیاست خارجی متمرکز باشد. اگر دولتی، چه فدرالی چه تک‌بافت، بتواند بدون حکومتی مرکزی که بر انحصار سیاست خارجی در دست خودش پای می‌فشارد و بدون تجزیه شدن به تعداد زیادی دولت کوچکتر- چنان که طرفداران هابس پیش‌بینی می‌کنند- به شکوفایی دست یابد چنین چیزی انقلابی در نظریه و عمل دولتمداری خواهد بود (نظریهٔ روابط بین‌الملل از پیش چنین امکانی را مورد کند و کاو قرار داده است). «سیاستهای خارجی» فرو دولتی هنوز شایان ذکر نیست. کبک هم استثنایی بود که بیشتر قاعده را ثابت می‌کرد زیرا رویارویی این ایالات با حاکمیت کانادا از طریق برقراری مناسبات با فرانسه به سرعت به تأکید دوباره بر صلاحیت دولت مرکزی منجر شد. ایالتهای آلمان، اختیارات مهمی داخل جوامع اروپایی دارند، ولی فاقد هرگونه نقش قابل ملاحظه‌ای در سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا یا مناسبات سیاسی دو جانبهٔ آلمان هستند. ایالتهای استرالیا مستقل از حکومت کانبرا در خارج خودنمایی می‌کنند و از جمله دارای دفاتری در کشورهای دیگر هستند ولی فعالیت آنها تقریباً به طور درست به ترویج بازرگانی و گردشگری محدود است. استانهای چین نقاط تماس هر چه مهمتری برای

کنسولگری‌ها و شرکت‌های خارجی هستند ولی صلاحیت آنها در زمینهٔ امور خارجی به هیچ وجه امور سیاسی یا مناقشه برانگیز را در برنمی‌گیرد.(۱۷)

دربارهٔ ایالتهای آمریکا هم با همهٔ میراث طول و درازی که دارند همین گفته بطور کلی صدق می‌کند. هنوز هم شبح جنگ داخلی تأثیری منضبط کننده بر ایالتها دارد. بنابراین، سیاست خارجی نامتمرکز بیشتر یک انگیزهٔ گاه گاهی است تا یک واقعیت گسترده. به همان اندازه که نشان‌دهنده میل واقعی به رها شدن از قید یک قطب مرکزی است با نشان دادن میزان اهمیت توانایی هدایت مناسبات جداگانه با طرفهای ثالث، مقوم و مؤید مفهوم سیاست خارجی هم هست. این خود می‌تواند عمیقاً تجزیه و انحلال یک دولت را موجب شود. پادشاهی متحد انگلستان اکنون در وضعی است که شاید مقاومت اسکاتلند (محل استقرار پایگاه‌های زیردریاییهای هسته‌ای انگلستان) دربرابر سیاست جنگ افزارهای هسته‌ای لندن این قسمت از پادشاهی را به سمت استقلال کامل سوق دهد، هر چند هر حکومتی که در ادینبورگ بر سر کار باشد فقط می‌تواند تحت پوشش سیاست دفاعی مشترک اروپا قصد چنین اقدام بزرگی بکند. غالباً واحدهای کوچک، خواهان سیاست خارجی جداگانه‌ای هستند و به این خواستهٔ خود می‌توانند دست بیابند، ولی بهتر است شیوه‌هایی برای همکاری منظّم با همسایگان یا متحدان همفکر خود پیدا کنند.

هنوز هم در روابط بین‌الملل به رغم محیط بسیار متکثّری که وجود دارد اقدامات عمدتاً از مجرای سیاست خارجی صورت می‌گیرد. خود دولت، پیوسته درگیر جریان بحث داخلی است که گاه به چند پارگی آن و سپس یکپارچه شدن دوباره‌اش از طریق سیاست دیوان سالاران منجر می‌شود و گاه خود دولت عمداً برای تعامل با جهان خارج از واحدهای چندگانه بهره می‌گیرد. در برخی دولتها فشارهایی در جهت دیپلماسی توسعه یافته وجود دارد و مسلماً بسیاری از سازمانهای بین‌المللی که دولتها و سازمانهای غیردولتی در آنها مشارکت دارند فشارهایی در جهت همکاری وارد می‌کنند. در نظامهای توسعه یافته‌ای چون اتحادیهٔ اروپا این ممکن است به سیاست خارجی فوق ملی منجر شود که به موجب آن لایهٔ تازه‌ای از فعالیت دیپلماتیک از بالا برفعالیت دیپلماتیک دولت ملی و مناسبات خارجی واحدهای فروملی و بازیگران فراملی افزوده می‌شود (ولی جایگزین آن نمی‌گردد). دیگر سازمانهای بین دولتی مانند آسه‌آن با احتیاط بیشتری گام در همین مسیر می‌زنند و برخی دیگر مانند نفتا یا

مرکوسور[1] در مرحله‌ای باید تصمیم بگیرند که آیا آنها هم نباید صلاحیتی سیاسی برای خود دست و پا کنند.

بنابراین، سیاست خارجی در حال حاضر حوزه‌ای به مراتب رقابت آمیزتر و پیچیده‌تر از گذشته است، ولی به هیچ وجه در حال فروپاشی نیست. در واقع، فقدان خط مشی‌های روشنی در نظام بین‌المللی کنونی براهمیت اقدامات سیاسی سازمان یافته و مشروع در آن سوی مرزها افزوده است. لزومی نیست فرض کنیم این پیچیدگی به زودی به ساختاری ساده مبدل خواهد شد، سیاست خارجی اصلی‌ترین وسیله‌ای است که جوامع، از طریق آن به طور جداگانه‌ای می‌کوشند در دنیایی متحول و پر از آزمون، هویت خود را از نو بپردازند، ولی در هر حال یک وسیله است نه یک راه حل.

همان‌گونه که در فصل هشتم دیدیم در حال حاضر، بازیگران فراملی از عوامل مهم موجود در محیط دولتها هستند. توانایی آنها برای هزینه کردن منابع، سیاست خارجی دولتها را پیچیده می‌کند، از این گذشته آنها تا حدودی دارای راهبردهای بین‌المللی خاص خودشان هستند که عملاً هم‌عرض سیاست خارجی دولتهاست. با این حال آنها در کنار دولتها و نه به جای آنها فعالیت دارند. همانگونه که لرد مارشال[2] رئیس خطوط هوایی مسافربری انگلیس تأکید کرده است، شرکتهای بزرگ به هیچ وجه تمایلی به ادارهٔ جامعه یا به عهده گرفتن هر مسئولیت سیاسی دیگری ندارند.[(۱۸)] آنها در تمامی سطوح سیاست جهان از جوامع ملی و حکومتها و سازمانهای بین‌المللی گرفته تا مدیریت اقتصادی جهانی فعالیت دارند. ولی توانایی آنها برای قبول مسئولیت در قبال اقدامات، ساختارها و پیامدها بسیار محدود است. چون سیاست خارجی ناظر بر همین مسئولیت‌پذیری است و از این رو کانون اصلی سیاست است. قدرت بازیگران فراملی بیشتر (یا کمتر) از قدرتی نیست که ایدئولوژی، طبقه یا مذهب در دوره‌های گذشته داشته‌اند. خطایی آشکار خواهد بود اگر این دو پدیده را هماورد هم بپنداریم.

دولتها و سیاستهای خارجی‌شان نقش قاطعی در به هم پیوند دادن فعالیتهای نوپای نظام بین‌المللی دارند. جهان از لحاظ سیاسی متکثّر است؛ یعنی از بازیگران متعددی تشکیل یافته است که در صحنه‌های متعدد و متنوعی فعالیت دارند. وانگهی، در این نظام، به راستی هیچ

---

1. MERCOSUR
2. Lord Marshall

گونه قدرت چیره یا مجموعه قواعد فرماندهی- فرمانبری وجود ندارد. از همین رو، وسیلهٔ ابراز وجود بازیگران اصلی و سرشت مناسبات میان آنها اهمیت قطعی دارد. نمی‌توان از طریق سنجش علمی، ارزش راهبردی عملی سیاست خارجی را دریافت، ولی می‌توان برای مشخص ساختن مؤثرترین و مخاطره‌آمیزترین الگوهای رفتار، اقدامات را به تحلیل گذاشت.[۲۰] در فصلهای پنجم و ششم گفتیم سیاست خارجی لزوماً متضمن پیگیر همزمان چندین هدف است که هیچ شیوهٔ ساده‌ای برای اولویت‌بندی آنها وجود ندارد، همچنین گفتیم که هیچ گونه قاعدهٔ سردستی برای به استخدام گرفتن ابزارهای سیاست خارجی وجود ندارد. آن چه اهمیت قاطع دارد چارچوب و متن است. معیارهای ما باید در برگیرندهٔ عناصر معینی از واقع‌گرایی کلاسیک مانند توازن، انعطاف‌پذیر، صیانت از خود، حزم اندیشی و لزوم تضمین منابع لازم برای پشتیبانی چشمداشتها باشد. همچنین باید همدلی و تخیل، توانایی درک آن چه از طریق همکاری قابل حصول است و توانایی اثربخش کردن همکاری دو جانبه و چندجانبه را در بر گیرد. این به معنی آن است که بدانیم کجا باید اهداف اختصاصی خود را در لفافهٔ اهداف محیطی جای دهیم، محدودیتهای اقدام مشترک چیست و هرگونه توهّم را درباره این‌که چه کسی همان ارزشهای ما را دارد یا ندارد کنار گذاریم. در این مرحله است که توصیه‌های ناظر بر اقدامات سیاست خارجی باید با مباحثات ناظر بر اخلاق سیاست خارجی تلفیق شود. به این موضوع در بحث از مسئولیت خواهیم پرداخت، ولی پیش از آن که در این بعد هنجاری غرق شویم باید ببینیم انتخابهای سیاست خارجی معمولاً چگونه صورت می‌گیرد.

انتخاب

انتخاب، جایگاهی محوری در اقتصاد نو و بخش اعظم علوم سیاسی دارد. در علوم سیاسی، نظریهٔ انتخاب عقلانی و نظریهٔ انتخاب عمومی بر تحقیقات دانشمندان آمریکایی سایه انداخته است و پیوسته دیگر محققّان را زیر نفوذ خود در می‌آورد.[۲۱] اما این نظریه‌ها تأثیر چندانی بر تحلیل سیاست خارجی نگذاشته‌اند. این مسئله تا حدودی به آموزش و ترجیحات اساسی افراد باز می‌گردد ولی جدای از آن دلایل خوبی وجود دارد که نشان می‌دهد چرا بینشهای حاصل از این رویکردهای فرد باورانه فقط کمک محدودی به پژوهندگان سیاست خارجی می‌کند.

چنین نیست که روشهای صوری به طور اصولی نتوانند کارگشا باشند. نظریهٔ بازیها کمک آشکاری به شناخت الگوهای ستیز و همکاری و راهبرد لازم در مذاکرات ساختار یافته‌ای می‌کند که طرفهای محدودی در آن حضور دارند. هرجا رأی دادن و تشکیل ائتلاف یک فعالیت اصلی باشد مانند سازمان ملل یا شورای امور عمومی اتحادیهٔ اروپا مشکلات اقدام جمعی مانند مفت کشی که نظریهٔ انتخاب عمومی بدان می پردازد باید در صدر دستور کار پژوهشی جای داشته باشد. مشکل این‌جاست که چنین فعالیتهایی فقط بخشی از سیاست خارجی را تشکیل می‌دهند که اتفاقاً بخش نسبتاً کوچکی هم هست. سرشت حوزهٔ سیاستگذاری، شمار طرفهای ذیمدخل در آن و سرشت مشکلاتی که پیش می‌آورد تعیین می‌کند که چه نوع دانش اجتماعی از همه روشنگرتر است.

برای نمونه، اگر مسئله شکل‌گیری اولویتها و ترجیحات را محور علوم سیاسی بگیریم مستقیماً به این پرسش می رسیم که «ترجیحات چه کسی؟» آثار نیوشتات، اکسیون و دیگران در دهةٔ ۱۹۶۰ تصوّر دولت چونان بازیگر کلاً بسیط و «عقلانی» روابط بین‌الملل را برانداخت. دست کم، سیاست خارجی تابع رقابت بخشهای گوناگون دیوان سالاری ملی است به ترتیبی که حتی در نظامهای تکبافت مانند نظام شوروی در جریان بحران موشکی کوبا هم نمی‌توان فرض کرد که رهبری به شکلی همساز و بدون تناقض اعمال می‌شود. مسلماً خود مدل سیاست دیوان سالارانه هم بر نوعی فردباوری روش شناختی مبتنی بود که فرض می‌کرد افراد یا حتی خرده واحدهای سیاسی می‌توانند از فرمانهای انتخاب عقلانی پیروی کنند.[۲۲] ولی کارهای بعدی در حوزهٔ روابط بین‌الملل آشکار ساخته شناخت سیاست خارجی مستلزم چیزی به مراتب بیشتر از یک کاسه کردن اولویتهای تصمیم‌گیران منفرد است. شمار این تصمیم گیران بیرون از شماره و ساده کردن ارزشهای مطرح دشوار است، زیرا متضمن پرداختهای آشکار اندک و مفاهیم مبهمی چون ثبات بین‌المللی، حیثیت و حافظهٔ تاریخی است. هرگاه حکومتها براساس خردباوری متعارف تصمیم‌گیری کنند مانند اسراییل که در سال ۱۹۸۲ در مورد سوریه ولبنان چنین کرد با خطر انجام دادن سوء محاسبات فاجعه‌بار روبه‌رو هستند.[۲۳]

چون در سیاست خارجی نمی‌توان سرشت و منابع توجیهات را مسلّم و مشخص گرفت از همین رو انتخاب مسئله پیچیده‌ای- عملاً بیش از آن پیچیده است که مفهوم کهنهٔ دنبال کردن منافع ملی بتواند از عهدهٔ آن برآید. محیطهایی که سیاست خارجی درون آنها به اجرا در می‌آید

(از جمله محیط داخلی) فاقد ساختار روشنی هستند و ویژگی آنها اگر نه هرج و مرج بالفعل، دست کم سیلان و تحوّل همیشگی است. دولتها و سازمانها و رژیمهای بین‌المللی ساختهٔ آنها نوعی چارچوب مرجع در اختیار می‌گذارد، ولی چون مسائل داخلی دولتها به اندازه دیپلماسی، بخشی از محیط را تشکیل می‌دهد، جهان نوعی ستیزهٔ فراگیر جلوه می‌کند. دامنهٔ تفاوتهای موجود میان جامعه‌ها و جوامع سیاسی امکان سیاستگذاری برپایهٔ مجموعهٔ واحد و مقتصدانه‌ای از معیارها را منتفی می‌سازد.

انتخاب عقلانی درحوزهٔ سیاست خارجی نخست به معنی پرهیز از انتخابهای غیر عقلانی مانند پیگیری دغدغه‌های شخصی یا به قول نویل چمبرلین تکیه بر کلیشه‌ها دربارهٔ «مردمی است که چیزی از آنها نمی‌دانیم.» از این گذشته، انتخاب عقلانی مستلزم انعطاف‌پذیری برای تعدیل سیاستها در چارچوب راهبردهایی کلی است که خود لازمهٔ حفظ نظم فکری و دستیابی به تغییرات پیشرونده هستند. هیچ بازیگری نظام بین‌المللی را رضایت بخش نمی‌داند و از همین رو فشاری مداوم در جهت دگرگونی وجود دارد. این حرکت، هم امکانات وهم مخاطراتی در بردارد زیرا برخی گمان می‌کنند به راز بازسازی جهان دست یافته‌اند و ممکن است برای سرعت بخشیدن به سیر رویدادها بیش از حد تقلّا کنند. برخی هم به دلیل غلبهٔ محافظه کاری بدبینانه، سر خود را زیر برف می‌کنند و چشم بر واقعیات می‌بندند. وانگهی، این گوناگونی نگرشها را هم در تمامی چارچوبهای منطقه‌ای و خرد می‌توان یافت و هم در چارچوب کلان نظام کل.

بر این اساس تصمیم گیری در حوزه سیاست خارجی باید از این فرض آغاز گردد که در این حوزه حتی بیش از هر حوزهٔ دیگر، انتخابها بسیار با نتایج تفاوت دارند. تأخیرها و تقدّمها خواه دربارهٔ دفاع موشکهای هسته‌ای یا گسترش اتحادیهٔ اروپا بسیار طولانی است. تقریباً هر راهبردی نیازمند آن است که با مجموعهٔ وسیعی از دیگر بازیگران به گفت و گو بنشینیم که بسیاری‌شان بد قلق هستند و رفتاری حیرت‌آور دارند. حتی اگر به برنامه‌ریزی عنایت چشمگیری داشته باشیم در مرحلهٔ اجرا باید بپذیریم که نتایج نهایی برای کسانی که تصمیمی گرفته‌اند ممکن است خرسند کننده باشد یا صرفاً به درد نخور باشد. مسلماً بعید است که این نتایج «نهایی» باشند، زیرا روابط بین‌الملل عمدتاً در اذهان و روی کاغذ نقش می‌بندد. برخی نهادها موجودیت فیزیکی به دست می‌آورند، ولی به طور کلی نتایج سیاست خارجی مشروط و

پیوسته در معرض معارضه‌جویی است. تلاش برای تثبیت مسائل از طریق اقداماتی چون کشیدن پردهٔ آهنی یا مهاجرت دادن اجباری صرفاً موجب بالا گرفتن مخالفتها می‌شود.

مسئله چگونگی انتخاب، پیوند نزدیکی با این دارد که چه اندازه اختیار انتخاب کردن وجود دارد. تأکیدی که تا این جا بر پیچیدگی محیط داشته‌ایم احتمالاً این برداشت را ایجاد کرده است که آزادی عمل چندانی در سیاست خارجی وجود ندارد. ولی این تمام ماجرا نیست. اولاً به دلیل ناهمگونی و ساختار سرهم بندی شدهٔ نظام بین‌المللی فرجه‌هایی وجود دارد که بازیگران منفرد می‌توانند در آنها نسبتاً بدون مزاحمت دیگران به فعالیت بپردازند. نمونه خوب این مسئله دولتهای کوچک هستند. نوشته‌های فراوانی وجود دارد که نشان می‌دهد دولتهای کوچکتر اغلب از آزادی عمل شگفت‌آوری برخوردارند و در برابر همسایگان قدرتمند خود و نیز در برابر نیروهای ظاهراً مقاومت ناپذیر به ایستادگی برمی‌خیزند.[۲٤] پایداری سوئیس بر سیاست بیطرفی به رغم بحران جنگ و قضیهٔ همگرایی اروپا نمونهٔ خوبی از این مسئله است، ولی ویتنام شمالی، کوبا، رومانی، فنلاند و یوگسلاوی هم توانستند در دوران جنگ سرد حرف خود را پیش برند و برمه، سنگاپور و تایوان نیز نمونه‌های امروزی همین وضعیت را به دست می‌دهند. تصمیم‌گیران این کشورها از قدرت پیشگویی صادق برخوردار بوده‌اند. چون در گذشته تا حدودی بر استقلال خود پای فشرده‌اند ظاهراً امروزه گزینه‌های بیشتری در اختیار دارند و شاید گمان برند از موهبت اختیار کامل برخوردارند.

این مسئله تا حدودی به همان پیوستار جبر و اختیار باز می‌گردد که جزء جدایی‌ناپذیر تجربهٔ بشری است. از بدیهیات است که حتی برای دولتهای قدرتمند هم سیاست خارجی بیشتر به قطب جبرنزدیک است تا به قطب اختیار، ولی این بدان معنا نیست که اختیار انتخاب چنان محدود است که از نظر سیاسی یا فکری جلب توجه نمی‌کند. سیاست خارجی همواره در حد فاصل اختیار و محدودیت مطرح است. بسته به بازیگر، زمان و موقعیت، فرصتها به طور مستمر از دل شرایط نومید کننده سر بر می‌آورند و به اقداماتی منجر می‌شوند که هم برای خود بازیگر و هم برای دیگران در آینده محدودیتهایی به وجود می‌آورد. دستیابی گاه و بیگاه به نوعی فضای تصمیم که در آن بتوان گزینه‌های مختلف را مدنظر قرار داد و با آزادی نسبی به انتخاب از میان آنها دست زد پیش شرط داشتن سیاست خارجی– و نه صرفاً نشان دادن واکنشهای تحمیلی به رویدادهای بیرونی– است. اختیار و محدودیت که شارحان مختلف سیاست خارجی برآنها تأکید کرده‌اند،

پیوسته یکدیگر را پدید می‌آورند. به زبان علوم سیاسی مرسوم، سیاست خارجی، متغیر وابسته نیست. به دیگر سخن همیشه متغیر وابسته نیست درست همان طور که نمی‌توان همیشه محیطهای داخلی و خارجی را متغیّر مستقل گرفت. یک ناظر منطقی باید بپذیرد که با این که گهگاه سیاست خارجی به انواع گوناگون شرایط وابسته است، ولی از آن سو ممکن است کانون ابتکارات چشمگیری باشد که بتواند به وجوهی از هر دو نظام داخلی و بین‌المللی شکل بخشند.

این رابطهٔ دیالکتیکی را می‌توان به معنی کار بست مکتب ساختاریابی[1] در مورد تحلیل سیاست خارجی گرفت: ساختارها به بازیگران شکل می‌بخشند و بازیگران ساختارها را می‌سازند. ولی این دریافت باید نقطهٔ آغاز تحلیل باشد نه نقطهٔ پایان آن. فقط از طریق پژوهش تجربی می‌توان نشان داد تعاملات چگونه صورت می‌گیرد و فرصتها چه هنگام واقعی و چه هنگام موهوم است. همچنین از طریق پژوهش تجربی است که می‌توانیم حق مطلب را دربارهٔ دوره‌های تاریخی به جای آوریم و تحلیل کنیم کدام بازیگران بیشترین سهم را در شکل دادن به ساختارها و نیز در رقم زدن سرنوشت خودشان داشته‌اند- همان گونه که نقش اسلوونی در فروپاشی یوگسلاوی نشان می‌دهد، پاسخ این پرسشها غالباً به هیچ وجه روشن نیست. وانگهی، چون بازیگران و ساختارها در حلقه‌های سیستمی بی‌پایانی به یکدیگر پیوند خورده‌اند پس در یکدیگر منحل نشده‌اند. وجود فرآیندهای مشخص سیاستگذاری خارجی گویای آن است که تلاش برای انتخاب کردن و ابراز وجود در کجا صورت می‌گیرد. برای نمونه، ادعاهای مطرح شده دربارهٔ سیاست خارجی اتحادیهٔ اروپا و نهادهای این سیاست خارجی ما را قادر می‌سازد ببینیم به راستی تا چه حد نوعی دیپلماسی جمعی در کنار دیپلماسی دولتهای عضو این اتحادیه در حال سربرآوردن است و میزان تأثیر گذاری مستقل آن را بر محیط بین‌المللی بسنجیم. این که تلاشهای صورت گرفته برای انتخاب تا چه حد نتیجه بخش بوده است ربطی به ما ندارد مگر در مورد خاص دولتهای حامی طلب مانند سیاست خارجی آلمان شرقی در دوران جنگ سرد که سخن پردازیهای آن تقریباً به طور کامل با واقعیت فاصله داشت.[(۲۵)]

گاه ممکن است دولتها احساس کنند از آزادی انتخاب مفرطی برخوردارند. نمونه‌های بسیاری از تصمیم‌گیران را می‌توان بر شمرد که غالباً زمانی که تازه به کار مشغول شده‌اند خواسته‌اند با

1. Structurationism

تغییر ساختار سیاست خارجی کشورشان ابراز وجود کنند.(۲۶) البته همهٔ آنان موفق نبوده‌اند. سیاست آنان یا زادهٔ نخوت محض آنها بوده است یا خود محیط خارجی با پویشهای دیگری تأثیرپذیری خود را از دست می‌داده است. نمونه‌ای که هر دو حالت را درخود دارد، تغییر سمت‌گیری سیاست خارجی مصر در سال ۱۹۷۷ به دست انورسادات و انعقاد معاهدهٔ صلح میان آن کشور و اسراییل است. گرچه این سیاست به هدف بلافصل خود دست یافت و در واقع مناسبات میان دو کشور یاد شده از آن زمان عادی شده است، خود سادات با جان خویش در سال ۱۹۸۱ بهای آن را پرداخت و مصر نیز از آن زمان به این سو هم در جبهه داخلی و هم در کل جهان عرب هزینه‌های سنگینی برای پای‌بندی به این سیاست پرداخته است.

در نهایت، برای مشخص کردن منابع اصلی تبیین سیاست خارجی نیازی نیست انگشت روی بازیگران بگذاریم یا روی ساختارها، همچنین لازم نیست دست به دامان روند نامتمایز ساختاریابی شویم. رابرت گیلپین[1] برای این مشکل «راه‌حل» واقع‌گرایانهٔ قابل توجهی به دست داده است که به موجب آن همهٔ دولتها ناچارند خود را با جهانی خصمانه و بی‌قانون سازگار سازند، ولی برخی این توانایی را دارند که نظام را مطابق تصوّرات خود شکل بخشند و در نتیجه دولتهای ضعیف هم مطابق قانون جاودان توسیدید «همان گونه که باید» عمل می‌کنند.(۲۷) الگوی دیگری که تا این حد جبری نیست و امکان تعامل میان سه قطب نظام بین‌المللی، تصمیم‌گیران و محیط داخلی را در نظر می‌گیرد الگوی ولفرام هانریدر[2] است که به ناحق نادیده گرفته شده است. هانریدر معتقد بود سیاست خارجی هم به اجماع[3] نیاز دارد هم به سازگاری:[4] منظور از اجماع، پشتیبانی جامعهٔ داخلی از سیاستی است که به نام آن جامعه رقم خورده است و منظور از سازگاری آن است که باید در جهان خارج، اجرای آن سیاست عملی باشد.(۲۸) اگر سیاست خارجی معیار نخست را برآورده نسازد، معیار دوم را هم به دشواری برآورده خواهد ساخت و برعکس. در بهترین حالت باید میان تقاضاهای داخلی و خارجی تعادل برقرار کرد هرچند، گاهی یکی بسیار نیرومند و دیگری نسبتاً بی‌اهمیت باشد. هدایت سیاست خارجی طی

1. Robert Gilpin
2. Wolfram Hanrieder
3. Consensus
4. compatibility

سال‌ها به نحوی که گویا ناظر بر مسائل سیاسی داخلی یا امور بین‌المللی است خطرناک خواهد بود.[۲۹] ریچارد نیکسون و بیل کلینتون هر یک به شیوهٔ خاص خود به این حقیقت پی بردند.

دو مسئله عمده که در زمینه انتخابهای سیاست خارجی وجود دارد، نحوهٔ قالب‌بندی انتخابها (تصمیم‌گیری) و میزان موهوم بودن انتخابها (جبرگرایی) است. این دو مسئله با هم ارتباط متقابل دارند، زیرا سیاستگذاران همواره ناچارند از میزان مجال خود برای خلاقیت، برآوردی داشته باشند و این برآورد تا حدودی تعیین می‌کند دیدگاههای چه کسانی را باید بشنوند یا چه گزینه‌هایی باید در نظر بگیرند. از آن سو گاه ممکن است قمارهایی که انجام می‌دهیم نتیجه ببخشد و با ابتکارات خاصی بتوانیم موقعیتهای آشکارا دست و پاگیر را راحت‌تر کنیم (گواه این امر استفاده از سلاح نفت در سال ۱۹۷۳ است). اما پدیدهٔ رایج‌تر این است که تلاشهای بلند پروازانه‌ای که برای اثرگذاری بر تاریخ صورت می‌گیرد نه به واسطهٔ مخالفت رقیب بلکه به دلیل نیروی شکست‌ناپذیر شرایط به شکلی بیرحمانه به شکست می‌انجامد. اگر سیاست خارجی به شکست بسیار سختی بینجامد می‌تواند یک رهبر یا حتی یک رژیم را به زیر کشد.

سیاستگذاران خارجی باید رهنمودهایی کلی در دست داشته باشند (که مرسوم است آن را در قالب عبارت نه چندان کارگشای «منافع ملی» بیان کنند). از یک سو عواملی چون صیانت از خود، استقلال، امنیت و شکوفایی اقتصادی مطرح است که از نفس موجودیت دولتی برمی‌خیزند که سیاستگذاران در آن مسئولیت دارند. از سوی دیگر مسئله جالب توجه ولی غامض‌تر ارزشهای داخلی مطرح است که منظور از آن مجموعهٔ خاص اصول مورد تأکید حکومت و نیز اصولی است که ظاهراً کل جامعه (یا «ملت») تجسّم آن است. هر دو دسته این عوامل ایجاب می‌کنند مواضعی در سیاست خارجی انتخاب کنیم که ظاهراً با قوی‌ترین احتمال ترویج سبک مرجع زندگی در داخل و خارج همراه باشد. و این موضعگیری‌ها خود به خود متضمن داوری در این باره است که هر اقدام خاص خارجی تا چه حد زیان بار خواهد بود- آیا بیش از حد پر هزینه خواهد بود یا دشمنی همسایه‌ای قدرتمند را برمی‌انگیزد یا موجب منحرف شدن توجه از دیگر اولویتهای کم زرق و برق‌تر می‌شود و... از این جهت، انتخابهای سیاست خارجی با انتخابهای جامعهٔ خودی در هم گره خورده است و هر دو زیر مجموعهٔ نوعی تصوّر هر چند نه چندان اندیشیده دربارهٔ جهان مطلوب هستند. اما از این جهت هر دو، با

این مانع دشوار روبه رو هستید که باید چه میزان مسئولیت را در برابر چه کسی به عهده گرفت. در سیاست خارجی هر کشوری، ناگزیر، وجوه عملی و اخلاقی در هم تلفیق می‌شوند.

مسئولیت

برای تحلیل شایستهٔ سیاست خارجی باید راهی یافت تا حق مطلب را هم از نظر تبیینی و هم از لحاظ تجویزی دربارهٔ تلفیق وجوه عملی و اخلاقی ادا کرد. این مشکلی همیشگی است که هیچ راه حل عالی برای آن وجود ندارد. ولی مفهوم مسئولیت، دستاویز خوبی برای برخورد با این مشکل است. این مفهوم به ما امکان می‌دهد بپرسیم چه کسی از بابت چه چیزی (و چرا) مسئول است و بدین ترتیب ملاحظات رسمی پاسخگویی و دولتمداری را با مسئله بهترین رویکرد در قبال محیط بین‌المللی یک جا مدنظر قرار دهیم. مسئولیت نیز مانند قدرت، مفهومی مناسباتی است که کاربست آن در مورد یک فرد یا بازیگر مجزاً معنا ندارد. سیاستگذاران خارجی چاره‌ای جز هماهنگ کردن موکلان چندگانه و معیارهای متعارض ندارند، آنها به یک اندازه ناتوان از به تعلیق درآوردن آیینهای عملی بستر عمل خویش و ناتوان از پرهیز از هنجارهای تلویحی در اقدامات خویشند، ولی از این جهت دست کم با مشکلات سیاسی واقعی دست به گریبانند برخلاف سیاستمداران هوادار رسوم و معترضان به جهانی شدن که به تعقیب کور «مسئولیتهای جهانی»[1] اعتقاد دارند، سیاستگذاران خارجی مسئولیتهای مشخصی دارند- هر چند در اغلب قریب به اتفاق موارد آنها را برآورده نسازند.

مسئولیت چه معنایی دارد؟ هر تعریفی برای این مفهوم از دو جزء به هم مرتبط برخوردار است. جزء نخست، وظایف[2] رسمی است که یک فرد در برابر دیگران با نقشهای[3] آنها برعهده دارد. برای نمونه، یک پزشک نسبت به همهٔ بیمارانی که در فهرست او قرار دارند مسئولیت دارد. ولی این فقط در محدودهٔ معقولی مطرح است. اگر پزشکی سر صحنهٔ حادثه‌ای حاضر باشد در این صورت وظیفهٔ حرفه‌ای او ایجاب می‌کند که مسئولیت نجات جان مصدومان را به عهده گیرد. از سوی دیگر، هیچ کس از پزشکان انتظار ندارد مسئول مراقبت از سلامت همهٔ

1. Global responsibilities

2. duties

3. roles

دوستان و همسایگان خود باشند. در این جا عنصر مناسباتی از نظر اعتمادی که طبیعتاً در حق فرد مسئول روا داشته می‌شود هم شکل رسمی دارد و هم شکل شخصی. در هر حال، فردی که از بابت چیزی «مسئولیت دارد» می‌داند که وظیفهٔ خود را باید به درستی انجام دهد و نیازهای افراد دیگر را نیز مدنظر داشته باشد. امیدهای کاسترو به انتخابی جهانی موجب شد (طی آن) منابع کمیاب خود را صرف تقویت نیروهای مسلح کوبا کند که در سال ۱۹۸۵ پس از ایالات متحده و برزیل رتبهٔ سوم را در میان کشورهای قارهٔ آمریکا داشت و نیز خود را در آنگولا، کنگو و تعدادی از کانون‌های بحرانی آمریکای لاتین گرفتار سازد. در عین اذعان به نامعلوم بودن نیات ایالات متحده این روش به معنی آن است که وی مسئولیتی را که در زمینهٔ تأمین رفاه مردم خویش دارد به فراموشی سپرده است.(۳۶) دیوید کمپل[1] معتقد است «هویت بعد گریز ناپذیر هستی ماست» و در عین حال «کانون کشمکشهای سیاسی» است.(۳۷) از این گذشته وی میان «سیاست خارجی» (شکل کلی آیینهای نمایندگی که ما را به تمایز گذاشتن میان «خود» و «دیگری» در مناسبات مان رهنمون می‌شود) و «سیاست خارجی» که پدیدهٔ «قراردادی» ملازم با دولت است فرق می‌گذارد. از نظر وی، معنای دوم سیاست خارجی گفتمان ممتازی است که مرزهای هویت را که پیشتر به واسطهٔ خطرش و دشمنیهای دیگران نسبت به یک جامعه پدید آمده است باز تولید می‌کند.(۳۸) در هر حال سیاست «خارجی» ابزار اصلی تضمین این مسئله است که ذهنیت «ما و دیگران»، نوعی هویت حذف کننده[2] و نه در برگیرنده،[3] در دولتی که سیاست یاد شده از دل آن ریشه گرفته است تداوم خواهد یافت.

موضع ما در این کتاب بسیار متفاوت با این است. سخن ما این است که سرشت متحول دولت و نیز مناسبات بین‌الملل، سیاستگذاران خارجی بسیاری از دولتها را وا داشته است تا با توجه به این که احساس هویت خودشان و هم میهنان‌شان دیگر به سادگی در چارچوب پارادایم دولت ملی محدود نمی‌ماند (در واقع آیا هرگز محدود بوده است) رویکردهای خویش را تغییر دهند. براین اساس، دیگر نه ممکن و نه مطلوب است که مجموعهٔ خاص ملاحظات مطرح در ورای هر سیاست خارجی را فقط و فقط برحسب جامعهٔ داخلی تعریف کنیم. تقریباً

---

1. David Campbell
2. Inclusive
3. Foclusive

همیشه هر «راه حل» مشخصی متضمن ایجاد تغییر در دیگر دولتها یا کل نظام بین‌المللی است. احساس هم هویتی با خارجیان، هر اندازه هم که گهگاهی یا به شکل ناقص باشد، سرشت بازی را دگرگون می‌کند و بدین معنی است که دامنهٔ مسئولیتها به بیرون از مرزهای رسمی دولت تعمیم می‌یابد. اما مسلماً هویت «عرصهٔ کشمکشهای سیاسی» است که بسیاری از آنها دقیقاً بر سر این مسئله در می‌گیرد که هویت ما تا چه حد می‌تواند فراملی باشد و نقش سیاست رسمی در تشویق یا محدود ساختن دگرگونی چه باید باشد (استدلال استرالیا در این خصوص که این کشور تا چه حد باید کشوری آسیایی قلمداد گردد نمونهٔ اعلای این مسئله است). این کشمکشها همیشه چنان نیست که انحصارطلبان یا دوگانه اندیشان تصوّر می‌کنند. در واقع می‌توان گفت سیاست خارجی نو به شکلی ناگزیر به این برمی‌گردد که یک جامعه چگونه در دل جهان و نه برخلاف جهان به حیات خود ادامه دهد، چگونه باید یک کنشگر را شناخت که درون ساختارهای جهان و نه جدای از آن ساختارها جاگیر شده است. کنشگران و کنش‌پذیران سیاست خارجی به هیچ وجه همیشه احساس هویت یکسانی ندارند، ولی هر اندازه احساس آنها همپوشی بیشتری داشته باشد علقه‌های مسئولیت قوی‌تر خواهد بود.

برخی از تصمیم‌گیران- به ویژه تونی‌بلر و رابین کوک در انگلستان پیشاپیش نمونه‌هایی عملی از این محاسبات را به روشنی بیان کرده‌اند- که با توجه به دسترسی آنتونی گیدنز[1] خالق سیاست راه سوم[2] به مقر نخست وزیری انگلستان چندان شگفت‌آور نیست. آنان در این زمینه برای اخلاقیات[3] پیوستار مسئولیتهای سیاست خارجی‌شان جایگاهی به مراتب والاتر قائل شده‌اند.[۳۹]

مسئله محتوای یک سیاست خارجی اخلاقی، از بحث کتاب حاضر خارج است. دربارهٔ این مسئله نظریه‌های سیاسی گسترده و پیچیده‌ای پرداخته شده است.[۴۰] اما بجاست در این جا برخی نکات را یادآور شویم. نخست، سیاست خارجی ناگزیر بعدی اخلاقی دارد گرچه فقط در برخی برهه‌ها از این بعد آشکار سخن رود. رایش هزار ساله به شکلی غریب نوعی اخلاق بود که از طریق سیاست خارجی پیگیری می‌شد. سیاست خارجی همواره پیامدهایی برای دیگران دارد و حتی قراردادهای آشکار فنّی مانند قراردادهای ناظر بر حقوق ماهیگیری به طور

---

1. Anthony Giddens
2. Third Way Politics
3. ethics

تلویحی در بردارندهٔ داوریهایی دربارهٔ حقوق یک جامعه نسبت به جامعهٔ دیگر است.[41] دوم، اگر قرار است ملاحظات اخلاقی در مناسبات بین‌المللی لحاظ گردد جز عرصهٔ سیاست خارجی حوزهٔ چندانی برای به اجرا گذاشتن آنها وجود ندارد. کسانی که به تحقق خود به خود مردم سالاری جهانشمول باور دارند به راستی افرادی خوشبین هستند.

سوم، این نیز حقیقی است که طبق تعریف، سیاست خارجی نمی‌تواند پیرو اخلاقیاتی کاملاً جهان‌وطنانه باشد. سیاست خارجی در وهله نخست ابزار یک فرایند سیاسی بسیار مشخص و مجموعهٔ خاصی از ملاحظات است- و اصولاً به همین دلیل در موج اخیر احساسات جهان وطنی غالباً سیاست خارجی را چونان پدیده‌ای ذاتاً ارتجاعی، مردود می‌شمرند. سیاست خارجی فقط و فقط نگران مسائل اخلاقی نیست، بلکه باید جز آن به مسائل بسیاری عنایت داشته باشد. چهارم، با این حال این ملاحظات» دیگر دقیقاً مترادف با منافع خودخواهانه یا محدود به آنها نیست. بلکه جدای از آن شامل تصوّراتی دربارهٔ شیوه‌های مرجح زندگی در کلیتی فراخ‌تر مانند اتحادیهٔ اروپا می‌شود که دولت ملی مورد بحث صرفاً بخشی از آن است. این ملاحظات غالباً شامل اهداف مشخص‌تری مانند حمایت مستمر دانمارک از جنبش ضد جدایی نژاد در آفریقای جنوبی هم می‌شود که پیوند روشنی با منافع خاص کشور ندارد.

پنجم، از همین رو باید تضاد میان منافع و اخلاق در سیاست خارجی را برای همیشه کنار گذاشت. هر جامعه‌ای هم دارای علایق و نگرانیهای بسیاری است که خاص خود آن جامعه است و هم برخی علایق و نگرانیهای عمومی دارد (که البته احتمالاً مهم‌ترند). تفاوت میان این دو دسته علایق همان تمایزی است که ولفرز میان اهداف اختصاصی و اهداف محیطی می‌گذارد. وانگهی، همیشه نمی‌توان میان این دو دسته اهداف تمایز دقیقی قایل شد، زیرا برخی اهداف اختصاصی هر دولت یا با اهداف اختصاصی دیگر دولتها یکسان است یا همپوشی قابل ملاحظه‌ای با آنها دارد. آن چه صرفاً «منافع» به نظر می‌رسد ممکن است در واقع به یک اصل عمومی تبدیل شود. این مسئله نیز همیشه در گرو تشکیل تدریجی واحدی بزرگتر، از طریق همگرایی نیست. غالباً همپوشی منافع با دولتها یا گروههایی وجود دارد که از دایره همراهان ما در یک دسته‌بندی منطقه‌ای بیرونند یا آن که به شکل نسبی و گهگاهی وجود دارد. اگر روابط بین‌الملل شکافهای بسیاری در میان دولتها پدید می‌آورد، کار سیاست خارجی می‌تواند پدید آوردن پلهای ارتباط دهنده باشد. براین اساس نوعی احساس راستین مسئولیت اخلاقی نسبت

به خارجیان وجود دارد که شاید مرزبندی یا ساختار روشنی نداشته باشد. اندیشهٔ «شهروند خوب جامعهٔ بین‌المللی بودن»[1] را که گارت ایوانز[2] در هنگام تصدی مقام وزارت امور خارجهٔ استرالیا مطرح ساخت، باید تلاشی برای به دست دادن رهنمودی از دیدگاه بازیگرانی دانست که باید آن را به کار بندند و تلاش فرخنده به شمار آورند.[(۴۲)]

در عالی‌ترین سطح عمومیت می‌توان سیاست خارجی را ابزار میانجیگری بین جامعه و جهان دانست که هر یک انتخابهایی از نظر منابع، ارزشها و شرکای ممتاز ایجاب می‌کنند. به ندرت از سیاست خارجی همچون ابزار بیشینه سازی منافع ملی بدون توجه به تأثیرات گسترده‌تر آن بهره‌گیری می‌شود. هرچند گاهی باید به انتخابهای دشواری دست زد. همواره راهبردهای ظریف و دقیقی در کار است دیپلماتهای خودی در داخل دقیقاً از آن رو مورد انتقاد قرار می‌گیرند که لزوماً در محیط بین‌المللی غرق شده‌اند و باید به همان اندازه که در این محیط نمایندهٔ منافع مردم خویش هستند نزد مردم خویش نیز نمایندهٔ نیازهای محیط بین‌المللی باشند. بنابراین دیپلماتها از دو سو تحت فشارند: هم در برابر شماری از موکّلان گوناگون مسئولیتهایی بر دوش دارند و هم احتمالاً هیچ کدام این موکّلان از آنها پشتیبانی نخواهند کرد. این را در حوزهٔ اخلاقی و عملی باید چالشی دهشتناک به شمار آورد.

امیدها و چشم‌اندازها

در آستانهٔ سدهٔ بیست و یکم سیاست خارجی دچار وضعیتی است که، از آن هم انتظارات بیش از حد ناچیزی می‌رود و هم انتظارات زیاده از اندازه. متخصّصان دانشگاهی در رشتهٔ روابط بین‌الملل چنان سرگرم کشف دوبارهٔ خویش در حکم یک دانش اجتماعی تمام عیار با همهٔ چارچوبهای معرفت شناختی و نظری لازمش هستند که بسیاری از آنها سیاست خارجی را متعلّق به دوران پیش از تاریخ این رشته می‌دانند. در ایالات متحده چنان که قابل پیش‌بینی هم بود تکیه بیشتر بر کنشگری است. اکثریت این متخصّصان یا دلمشغول سرشت یکتای جایگاه آمریکا هستند یا براساس مفروضات محدود کنندهٔ نظریهٔ انتخاب عقلانی به کار می‌پردازند. چنین مسائلی برای اهل عمل چندان اهمیتی ندارد، ولی‌آنان هم معمولاً سیاست خارجی را به

---

1. good international citizenship

2. Gareth Evans

چشم ملک طلق دیپلماتهای حرفه‌ای می‌بینند که از همین‌رو هر روز بیش از پیش از «واقعیتهای» امور مالی، تجارت و فناوری اطلاعات دور می‌افتند.

برعکس، در دنیای بگو مگوهای سیاسی غالباً از سیاست خارجی انتظارات بیش از اندازه‌ای می‌رود. مسلماً از دید دولتهای لیبرال وضعیت پیش فرض، قبول مسئولیتهای هرچه بیشتر در خارج است و «انزواطلبی» عملاً یک ناسزاست. نخبگان هر روز بیش از پیش به شهروندان می‌گویند که باید به خاطر نظم بین‌المللی فداکاریهای بیشتری کنند.(٤٣) اما زنان و مردان معمولی همیشه این گفته را نمی‌پذیرند. غالباً سوداهای دولتمردان در عرصهٔ سیاست خارجی فراتر از آن حدی است که از لحاظ جلب حمایت داخلی و نیز تواناییهای در دسترس می‌توان عملاً بدانها دست یافت یا حفظشان کرد.(٤٤)

اما سودای مفرط فقط به آن چه می‌توان عقدهٔ اطلس[1] قدرتمندان نامید- وسوسهٔ گاه و بیگاه برای به راه انداختن یک جنگ مقدس به قصد بازسازی جهان مطابق تصورات خود- محدود نمی‌شود شکل رایج‌تر آن میل به انجام دادن کاری در واکنش به ستیزه‌های جهانی است که هر روز در حال دگرگونی است وحتی از کنترل جسورترین بازیگران هم بیرون است. واکنش وجودی به جبر جهانی کاملاً قابل درک است. سیاست خارجی نقش ناگزیری در کمک به انسانها برای اعمال کنترل نسبی بر سرنوشت خودشان دارد. همان گونه که دیدیم سیاست خارجی عرصهٔ اصلی تلاقی موضوعات مختلف انجام دادن بده بستان‌هاست. اما از این گذشته، یکی از معدود مجالهایی است که جوامع سازمان یافته برای ابراز هویت و علایق متفاوت خویش در یک چارچوب مشترک دارند.

سازمان ملل عرصهٔ جا افتاده‌ای برای مباحثات بین‌المللی است و بخش اعظم آن چه در این عرصه رخ می‌دهد به مقولهٔ سیاست خارجی تعلّق دارد. ولی همان گونه که به خوبی می‌دانیم این سازمان دچار چنان محدودیتهای شدیدی است که معمولاً انتظاراتی که از آن می‌رود کمتر از حد توانایی عملی این سازمان است.(٤٥) می‌توان برای پر کردن این خلاء، سیاست خارجی را «راهبرد جهانی»[2] و وزارتخانه‌های امور خارجه را «وزارتخانهٔ سیاست جهان»[3] نامید، ولی این

1. Atlas complex of the powerful
2. Global strategy
3. departments of world politics

تغییری در این واقعیت نمی‌دهد که هیچ سازمان جهانی («مدیریت و حکمرانی جهانی» که جای خود را دارد) قادر نیست فی‌نفسه تصمیمات جدی و مشخصی دربارهٔ تغییرات بگیرد. بازیگران و عمدتاً دولتها هستند که با دستیابی به توافق جمعی- گاه در چارچوب سازمانهای بین‌المللی و گاه نیز در بیرون از این سازمانها- چنین تصمیماتی می‌گیرند. تا زمانی که دیگر جهان از جوامعی تشکیل نشده باشد که به خود متکّی و واجد استقلال قانونی و در عین حال همواره نیازمند برقراری مناسبات منظّم با یکدیگر باشند، همواره گوهر سیاست خارجی- هر چند شاید نه عنوان آن- وجود خواهد داشت.

اهداف سیاست خارجی را تا حدودی جامعهٔ توده‌وار تعیین می‌کند و نخبگان، آنها را بازگو می‌کنند. همان گونه که گفتیم این اهداف معمولاً عادی و پیش پا افتاده به نظر می‌رسد، اما در زیر این صورت ظاهر، یکی از خلّاقانه‌ترین، توان فرساترین و برانگیزنده‌ترین فعالیت‌های انسان وجود دارد که شایستهٔ جدی‌ترین عنایت فکری است. احتمالاً سیاست خارجی کانون اصلی اقدام و انتخاب سیاسی در امور بین‌المللی است. با توجه به آسیب‌پذیری مردم عادی سراسر زمین نه تنها در برابر جنگ و ویرانی که طی یکصد سال گذشته بسیار شاهد آن بوده‌ایم، بلکه همچنین در برابر زوال محیط زیست، فشار جمعیت، آشفتگی اقتصادی و ستیزهای مسلکی، سیاست خارجی سنگین‌ترین مسئولیتها را در قبال زندگی آنان بردوش دارد. این معضلات را نمی‌توان«حل» کرد، ولی باید مهارشان نمود. تنها راه پیشرفت در این سیر، توافقات حاصل از طریق سیاست خارجی است که خود آن دقیقاً از آن رو که نتیجهٔ ابراز برداشتهای مختلف و منافع متعارض است مجرایی برای گفت و گوست. سیاست خارجی و سازمانهای بین‌المللی (از جمله سازماهای بین‌المللی دولتی و غیردولتی) شرط لازم نظم بین‌المللی هستند، ولی نه شرط کافی آن. اینها شریک و همکار یکدیگرند نه مخالف هم.

راهبردهای سیاسی بازیگران بین‌المللی کمابیش، با همان ستیزه بزرگی روبه‌روست که سیاست درونی هر جامعه واحد فرا روی خود می‌بیند و سده‌هاست فیلسوفان سیاسی بدان پرداخته‌اند: چگونه باید نیازها و دغدغه‌های مشروع «خودمان»- چه در مقام افراد یا در مقام خرده گروهها- را با (الف) علایق و نگرانیهای همتراز دیگران، (ب) مسائل نامحسوس‌تر مصالح و ساختارهای جمعی، (پ) وظایفی که نسبت به نسلهای آینده از جمله فرزندان و فرزندان فرزندانمان برعهده داریم آشتی دهیم. سیاست خارجی در بنیاد خود ناظر بر همین پرسشهای اولویت‌دار است و از

همین روست که نگاه نظریه پردازانی چون والزر[1] و رالز به ناگزیر متوجه بیرون از جامعهٔ داخلی شده است و آنان به تأمل دربارهٔ سرشت «سیاست خارجی لیبرال» نشسته‌اند.

جهانی شدن نوعی احساس عام تشویش خاطر در دولتها پدید آورده است.(۴۶) آنها احساس می‌کنند استقلال و توانایی‌شان برای حکمرانی به خطر افتاده، زیرا «افول» دولت یا مسخ شدن آن به «دولت مجازی»[2] شیوه و عقیدهٔ متعارف روز شده است. براین اساس برخی از دولتها با اقتباس از راهبردهای تجاری، خود را باز آفرینی کردند یا نشان خود را تغییر دادند. حتی کوای دُرسی[3] در فرانسه نشریهٔ تازه‌ای منتشر کرده است که نام آن را با تسامح می‌توان به «نشان فرانسه» ترجمه کرد.(۴۷)

بیشتر اینها بی‌دوام و زودگذر هستند، ولی وقتی آنها را با علاقه‌مندی و توجه دوباره به «دیپلماسی مردمی» (که در فصل دهم مورد بحث قرار گرفت) در نظر بگیریم می‌تواند بخشی از نوعی روند تکامل دائمی به نظر آید. سیاست خارجی باید به دگرگونیهای پدید آمده در جهان و خواستهای شهروندان پاسخ گوید. اذعان به اهمیت برداشتها و بازار توده‌ای صرفاً تازه‌ترین نمود این واقعیت است.

از دید برخی از فعالّان جهانی و پژوهشگران رشته روابط بین‌الملل سیاست خارجی، دشمن به شمار می‌آید- تجسّم سیاستهای لزوماً ارتجاعی دولتها در جهانی که به زودی آنها را نیز چون اصل پادشاهی مطلقه بر خواهد انداخت. نگرش منطقی‌تر آن است که سیاست خارجی را با پیکرهٔ بزرگ و ناتمام میکل آنژ به نام «زندانیان» مقایسه کنیم، پیکره‌ای که وقتی به آن نگاه می‌کنیم اندام انسانی را می‌بینیم که در حال سر بر آوردن از دل سنگ است ولی در عین حال هنوز از دل سنگ جدا نشده است- این خود به راستی یک استعاره است.(۴۸) سیاست خارجی هم در حال سر برآوردن از غل و زنجیر واقع‌گرایی است و این استعداد را دارد که رویکردهای سیاسی متعدد و متفاوت از آن بهره‌گیرند. لازم نیست سیاست خارجی، گفتمان یا روش هراس و دشمنی باشد، بلکه می‌تواند به تحقّق امیدهای ما و نیز برطرف ساختن ناامنیهای قابل درک ما کمک کند.

---

1. Walzer
2. viertual state
3. Quai d`orsay